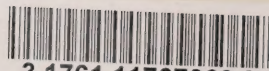


CAI
LA
-Q74



3 1761 11767063 8

1992, No. 1 - 2

Quarterly



*Labour Market
&
Productivity Review*



Canadian Labour Market and Productivity Centre

Centre canadien du marché du travail et de la Productivité

6 - 66 rue Slater Street, Ottawa, Canada K1P 5H1

University of Toronto
Library Serials Department
TORONTO ON
M5S 1A5

MAIL POSTE

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

F3055

OTTAWA



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117670638>

1992, No. 1 - 2

Quarterly

Labour Market
&
Productivity Review

Published by:
Canadian Labour Market and Productivity Centre
66 Slater Street, 6th Floor, Ottawa, Ontario K1P 5H1

The Canadian Labour Market and Productivity Centre is a national institution created to facilitate direct consultation between business and labour on issues of broad social and economic concern. The Centre also undertakes activities designed to improve the operation of Canada's labour market and to enhance joint efforts between business and labour towards improving productivity.

The *Quarterly Labour Market and Productivity Review* is produced as part of the Centre's publication program. It is designed to provide comprehensive analysis of labour market and productivity developments. The views expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily reflect those of the Centre's Board of Directors.

Please note that, unless otherwise indicated, the data sources for the charts in this publication are Statistics Canada, the OECD and the Bureau of Labour Statistics.

Reproduction of this publication is encouraged, however no part of this publication may be reproduced without permission in writing from the CLMPC.

Editorial Offices:

6th floor
66 Slater Street
Ottawa, Ontario
K1P 5H1
Telephone: (613) 234-0505 FAX: (613) 234-2482
Editor: Andrew Sharpe

Permission requests and requests for further information should be addressed to Ellen Wathen, Director of Communications.

ISSN 0838-1410



Printed and bound in Canada

All CLMPC publications are printed on recycled paper and can be recycled.

Table of Contents

Executive Summary	5
<hr/>	
1 General Economic Trends	7
<hr/>	
2 Labour Market Trends	13
<hr/>	
3 Productivity and Competitiveness Trends	23
<hr/>	
4 Feature Article - The Role of Business/Labour Sectoral Initiatives in Economic Restructuring	26
<hr/>	
Survey of Forecasts for the Canadian Economy	39

Executive Summary

General Economic Trends

The key feature of the current cyclical position of the Canadian economy is the weakness of the recovery. From the first quarter 1991 trough to the first quarter of 1992 real output advanced only 1.9 percent. This situation is linked to a number of factors, including the continuation of a large gap between nominal interest rates and inflation, low levels of consumer confidence, declining real income, a tepid recovery in the United States, high consumer debt levels, and low corporate profits.

A comparison of the business cycle in the early 1990s with that in the early 1980s reveals two key differences. First, the 1990-91 recession was both shorter and less severe than that experienced in 1981-82. Second, the recovery from recession has been much weaker in the 1990s.

The weaker recovery has resulted in a much greater degree of underutilization of productive capacity in the early 1990s than following the 1981-82 recession. OECD estimates of potential output show that in 1991, two years after the output peak, the Canadian economy was operating 8.5 percent below capacity. At the comparable phase of the cycle in the early 1980s, the economy was 5.9 percent below potential. Canada had the largest output gap in the G-7 last year.

Labour Market Trends

Unemployment can be broken down into deficient demand and structural/frictional components. The former reflects a basic lack of jobs while the latter is due to labour market mismatch. The relative importance of the two types of unemployment vary with the cycle. Based on CLMPC job vacancy estimates, in 1991 a basic lack of jobs was responsible for 78 percent of unemployment, and mismatch 22 percent. In contrast, in 1989 when unemployment was lower, a basic lack of jobs accounted for 36 of total unemployment, and mismatch 64 percent.

The deterioration in labour market conditions during the current downturn, like that of output, has been less severe, but more prolonged than experienced during the 1981-82 downturn. Employment has continued to decline and unemployment to increase since the 1991 first quarter output trough because of the weakness of the recovery in output. In contrast, employment picked up and unemployment fell after the trough of the 1981-82 recession was reached.

Productivity and Competitiveness Trends

Aggregate labour productivity growth over the last two years has been extremely poor, with the level of output per worker 1.1 percent lower in 1991 than in 1989. This situation reflected the weakness in economic activity. Robust output growth leads to strong productivity gains through better use of overhead labour and increasing returns. Weak demand conditions have the opposite effect.

Output per hour in the Canadian manufacturing sector advanced only 0.8 percent in 1991, down from 1.3 percent in 1990 and a 1.7 percent average annual rate of increase over the 1981-89 period. Since 1985, output per hour growth in manufacturing has averaged only 0.4 percent per year, by far the lowest rate of increase in the G-7.

Feature Article: The Role of Business/Labour Sectoral Initiatives in Economic Restructuring

The feature article provides a comprehensive discussion of sectoral initiatives in Canada. The overall conclusion of the paper is that this experience has been a very positive one for both business and labour.

In contrast to the general experience at the workplace and aggregate economy level where business and labour are often at loggerheads over particular issues, the sectoral level has seen new and effective forms of joint decision making.

This may reflect the fact that sectoral initiatives have largely focused on labour market issues. Training and adjustment may be a positive sum game for both parties. In any case, there is strong agreement among business, labour and government that the upside and downside adjustment models developed by the Canadian Steel Trade and Employment Congress (CSTEC) and the Sectoral Skills Council should be expanded to other sectors. It is believed that such a development would contribute significantly to successful economic restructuring in Canada.

Survey of Forecasts for the Canadian Economy

This survey of output, labour market and productivity forecasts produced by model-based public and private sector forecasters in Canada provides a "consensus" view on trends based on average forecasts and illustrates the range of forecasts.

In the 1990s it is expected that output growth will be significantly slower than experienced in the 1980s, due primarily to slower productivity growth. Labour force growth is also expected to be slower, due to a much smaller increase in labour force participation. The average unemployment rate in the 1990s is expected to exceed that of the 1980s.

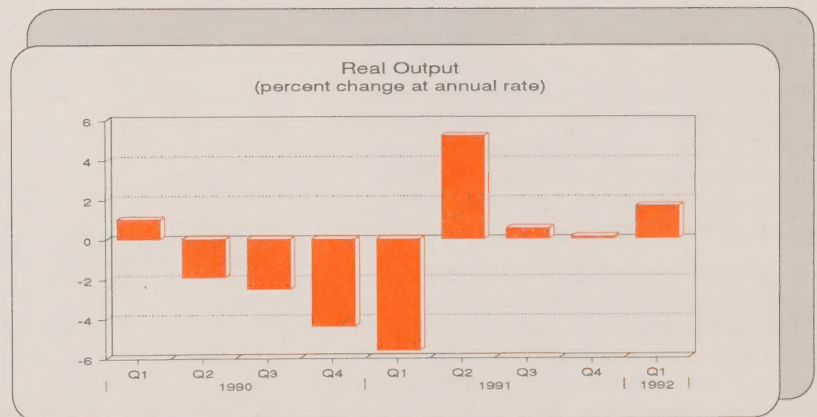
1 General Economic Trends

Synopsis

The key feature of the current cyclical position of the Canadian economy is the weakness of the recovery. The most commonly used definition of a recession is two consecutive quarters of declining real output. By this criterion the recession ended in the second quarter of 1991 when real output rebounded a robust 5.2 percent.¹ Since then economic activity has been very weak. Real output advanced only 0.5 percent in the third quarter of 1991; was virtually unchanged in the fourth quarter; and rose 1.7 percent in the first quarter of 1992. Some analysts argue that the very weak economic activity since the second quarter of 1991 should be seen as a continuation of the recession which began in the second quarter of 1990. From this perspective the second quarter 1991 rebound did not represent a fundamental turnaround in economic activity from falling to rising output. Indeed, Statistics Canada has not officially declared the recession over.

The weak nature of economic activity since 1990 is linked to a number of factors, including:

- the continuation of a large gap between nominal interest rates and inflation. The prime rate, in real terms, averaged 4.3 percent in 1991, well above that in earlier recoveries. With the large fall in inflation in the first quarter of 1992 real interest rates have actually increased, despite the decline in nominal rates. The real prime rate averaged 6.0 percent in the first quarter;
- low levels of consumer confidence. The Conference Board of Canada's Index of Consumer Attitudes shows that consumer confidence remained at a low level in 1991 and actually fell in the second half of the year, due primarily to the weak labour market;
- declining real incomes. Real personal disposable income fell 2.6 percent in 1991, the largest annual decline in the postwar period;
- a tepid recovery in the United States. Real output fell 0.7 percent in the United States in 1991 and advanced at only a 1.4 percent annual rate in the second half of the year;
- high consumer debt levels. The combined ratio of mortgage debt and consumer credit to personal disposable income in 1991 was at its highest level in 30 years;
- low corporate profits. Corporation profits before taxes, as a share of GDP, in 1991 were at their lowest level (4.7 percent) since the 1930s. This situation had a negative effect on business investment.



¹ Unless otherwise indicated, all quarterly growth rates and levels of expenditure categories are for seasonally adjusted, constant (1986) dollar estimates at annual rates.

A Comparison of Output Trends in the 1981-83 and 1990-92 Recessionary Periods

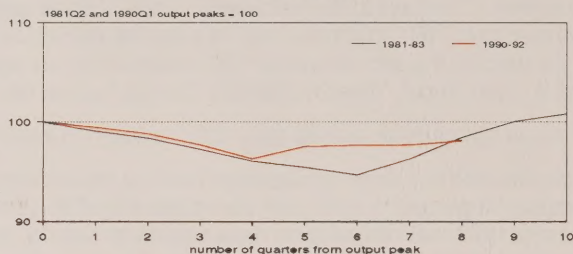
A comparison of the business cycle in the early 1990s with that in the early 1980s reveals two key differences. First, the 1990-91 recession was both shorter and less severe than that experienced in 1981-82. Second, the recovery from recession has been much weaker in the 1990s. This section provides a detailed comparison of output trends on an aggregate, sectoral, and regional basis for the two periods. Differences in labour market trends between the two periods are examined in the second section while differences in productivity trends are analyzed in the third section.

By the strict criterion of trends in real output, the 1990-91 recession ended in the second quarter of 1991 when real output rebounded sharply. Real output had fallen 3.6 percent over four quarters. Compared to the 1981-82 recession the 1990-91 recession was both shorter (four quarters versus six quarters), less severe overall (-3.6 percent versus -5.3 percent), and less severe during the first four quarters of the downturn (-3.6 percent versus -3.9 percent).

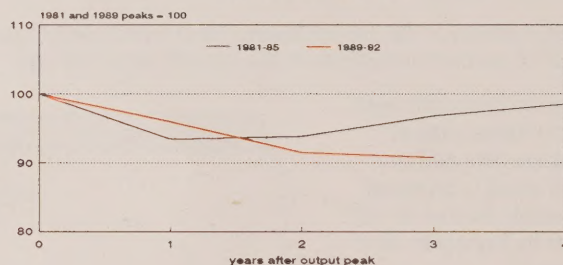
While the 1990-91 recession has been shorter and less severe than the 1981-82 recession, the recovery has been much weaker. During the first four quarters of recovery from the 1981-82 recession output advanced 6.5 percent, more than regaining the pre-recession output peak. In contrast, the first four quarters of recovery from the 1990-91 recession have seen real output increase only 1.9 percent, with most of the advance taking place in the first quarter of recovery. Four quarters after the 1990-91 recession, output was still 1.9 percent below the pre-recession peak. In contrast, four quarters after the output trough of the 1981-82 recession output was 0.8 percent above the pre-recession peak, despite the larger fall in output during that recession. Indeed, one might view the unsustained upturn in the second quarter of 1991 as not representing a fundamental change in the overall direction of the economy and consider the whole period since the first quarter of 1990 as one recession.

A key element in an economy's performance is its ability to achieve its potential level of output. The weaker recovery has resulted in a much greater degree of underutilization of productive capacity in the Canadian economy in the early 1990s than following the 1981-82 recession. Based on OECD estimates of potential output,² the Canadian economy in 1991, two years after the 1989 output peak, was operating 8.5 percent below capacity. This was the largest output gap in the G-7. In 1983, two years after the 1981 output peak, the economy was operating 5.9 percent below potential. More importantly, in 1992, three years after the peak, based on

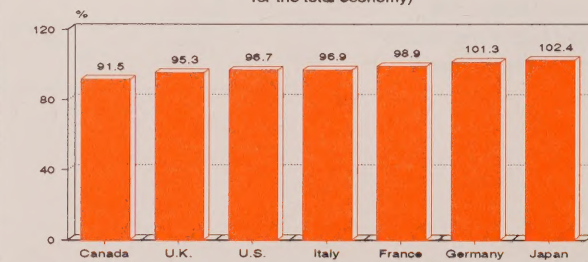
The Cyclical Behaviour of Real Output in 1981-83 and 1990-92



The Cyclical Behaviour of Productive Capacity in 1981-85 and 1989-92



Use of Productive Capacity in G-7 Countries, 1991
(ratio of actual to potential output for the total economy)



Source: OECD

the OECD forecast of 2.3 percent real growth, it is estimated that the Canadian economy will be operating 9.2 percent below capacity, in contrast to only 2.9 percent in 1984, the third year after the 1981 peak.

It should be noted that the underutilization of productive capacity is very costly for society. Nominal GDP in 1992 will be around \$700 billion. If the economy's productive capacity were fully utilized, as it was in 1988 and 1989, output in 1992 would be nearly \$70 billion higher, a very considerable amount.

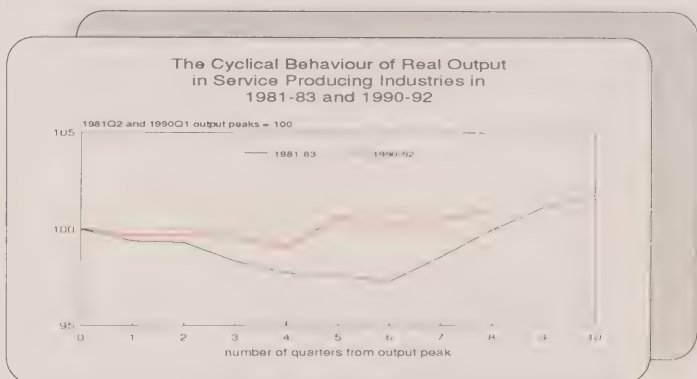
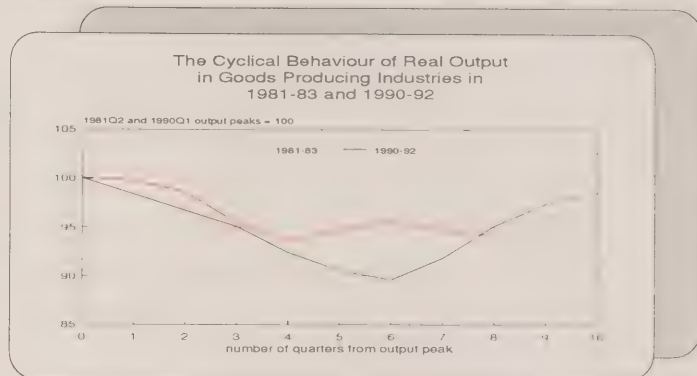
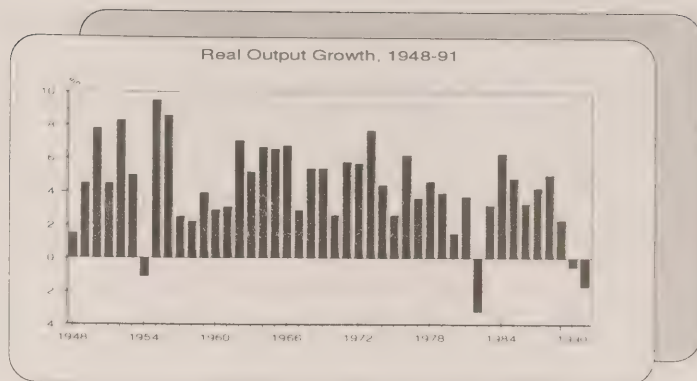
The recession and weak recovery of the early 1990s has resulted in the two years, 1990 and 1991, taken together, being the weakest two-year period of economic activity since the depression. The annual average change in real output for 1990 and 1991 was -1.1 percent (-0.5 percent in 1990 and -1.7 percent in 1991).

In line with overall trends, the goods sector experienced a greater fall in output during the 1981-82 recession than during the 1990-91 recession. Goods sector output fell 10.4 percent between the peak and trough during the 1981-82 recession, compared to 6.4 percent from the peak to trough of the 1990-91 recession.

Declines in service sector output were significantly smaller than those experienced in the goods sector in both recessions. Again, in line with the overall lesser severity of the 1990-91 recession, service sector output declined 1.0 percent from peak to trough, compared to 2.7 percent during the 1981-82 recession.

The much weaker current recovery compared to that following the 1981-82 recession is reflected in both the goods and services sectors although the relative weakness is greater in the goods sector. Four quarters after the first quarter 1991 trough, goods sector output was up only 0.6 percent. In contrast, four quarters after the fourth quarter 1982 trough goods sector output was up 8.7 percent. Equally, four quarters after the trough in the early 1990s service sector output was up 1.9 percent, compared to 4.0 percent in the early 1980s.

² The OECD defines potential output as the output level determined by trend labour efficiency, the actual capital stock and potential employment, which is the labour force minus unemployment corresponding to the non-accelerating inflation rate of unemployment (NAIRU). See R. Torres and J.P. Martin, *Measuring Potential Output in the Seven Major OECD Countries*, *OECD Economic Studies*, No. 14, Spring 1990. The CLMPC has prepared a series of tables from OECD estimates covering the 1960-93 period for the seven major OECD countries on total economy actual and potential output and the ratio of actual to potential output. They are available on request.



Current Weakness in Manufacturing more Persistent than in Early 1980s

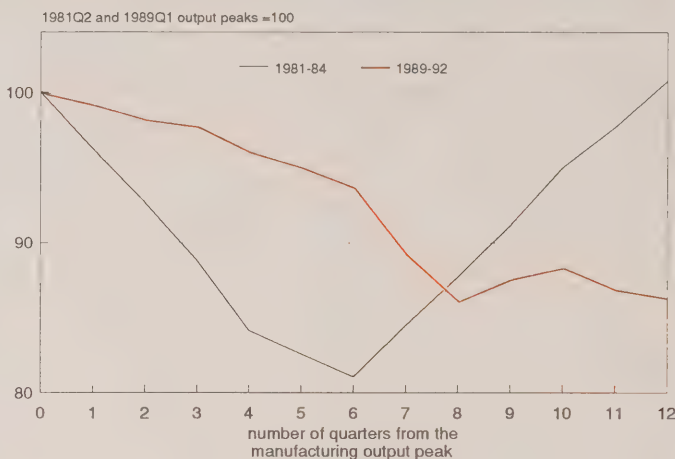
Manufacturing has been particularly hard hit by the recession, with output falling 5.3 percent in 1990 and a further 6.7 percent in 1991. On a quarterly basis the manufacturing output peak occurred in the first quarter of 1989. The trough occurred in the first quarter of 1991 when output was 13.9 percent below the peak. During the 1981-82 recession manufacturing output fell 18.9 percent from peak to trough.

In the first quarter of 1992, 12 quarters after the output peak, output was still 13.7 percent below the pre-recession level and barely above the output trough. In contrast, 12 quarters after the output peak of the previous recession, manufacturing output had regained the pre-recession level. The weakness of the current recovery is largely explained by the failure of the manufacturing sector to recover from the recession.

Certain manufacturing sectors have experienced substantial declines in output. From the 1989 first quarter output peak to the first

quarter of 1992 output had fallen 34.0 percent in the furniture industry, 32.5 percent in non-metallic mineral products, 29.8 percent in machinery, 26.5 percent in leather, 26.0 percent in primary textiles, 23.1 percent in clothing, 21.8 percent in fabricated metal products, and 17.8 percent in wood. All other two-digit SIC manufacturing industries also experienced declines in output.

The Cyclical Behaviour of Manufacturing Output in 1981-1984 and 1989-1992



Regional and Provincial Output Trends during the 1981-83 and 1990-91 Cycles

Regional output trends have varied greatly over the last two years. The Conference Board of Canada produces quarterly estimates of real gross domestic product at factor cost by province. Estimates for the goods sector provide the most reliable indication of overall trends in economic activity because of output measurement problems in the service sector. Measured from the first quarter 1990 national output peak to the regional trough in economic activity (see Table I-1 and chart on following page), these data show that Ontario experienced the largest fall in activity (-10.9 percent), followed by British Columbia (-9.3 percent), Quebec (-6.1 percent), Atlantic Canada (-3.3 percent), and finally the Prairies (-0.8 percent). Within Atlantic Canada the decline ranged from 5.6 percent in New Brunswick to 1.6 percent in Newfoundland. On the Prairies, Alberta experienced no fall in output while output fell 8.9 percent in Manitoba. Within Atlantic Canada the decline ranged from 5.6 percent in New Brunswick to 1.6 percent in Newfoundland. On the Prairies, Alberta experienced no fall in output while output fell 8.9 percent in Manitoba.

Compared to the 1981-82 recession, the 1990-91 downturn was less severe in all five regions and in all provinces except Prince Edward Island, New Brunswick and Saskatchewan. The recent downturn was about one half as deep as that recorded in 1981-82 in British Columbia and Quebec, about two thirds in Ontario, virtually the same in Atlantic Canada, and much weaker on the Prairies, because of the absence of any downturn in Alberta.

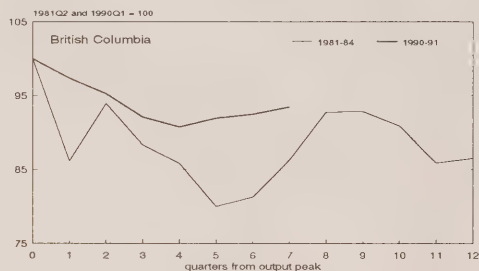
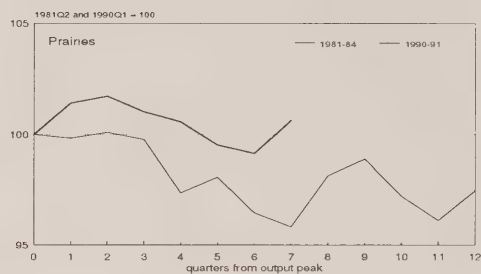
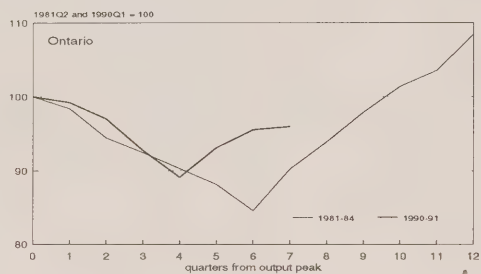
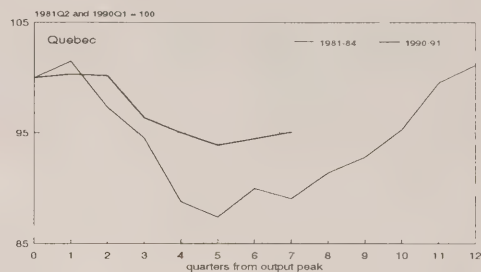
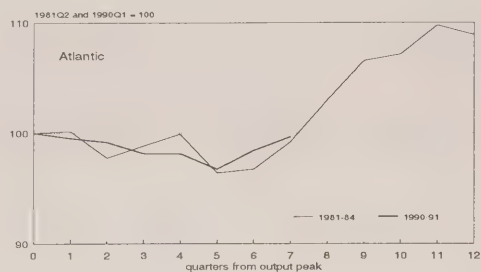
Table I-1
A Comparison of the Cyclical Behaviour of
Output in Goods Producing Industries by Province

(percent change in real GDP at factorcost in constant 1986 prices)

	peak to trough		seven quarters from peak	
	81Q2-trough	90Q1-trough	81Q2-83Q1	90Q1-91Q4
Atlantic	-3.6	-3.3	-0.8	0.3
Nfld.	-6.5	-1.6	-5.4	8.2
P.E.I.	—	-1.7	9.7	5.9
N.S.	-6.8	-3.6	-1.7	1.7
N.B.	-4.1	-5.6	3.1	4.4
Quebec	-12.6	-6.1	-10.9	-4.9
Ontario	-15.4	-10.9	-9.8	4.0
Prairies	-4.2	-0.8	-4.2	0.6
Man.	-12.1	-8.9	-12.1	5.0
Sask.	—	-0.6	9.5	2.6
Alberta	-5.7	—	5.7	1.3
B.C.	-20.0	-9.3	13.7	6.5
CANADA	-10.4	-6.4	8.2	1.5

Source: Conference Board of Canada and Statistics Canada.

A Comparison of the Cyclical Behaviour of Goods Sector Output by Region



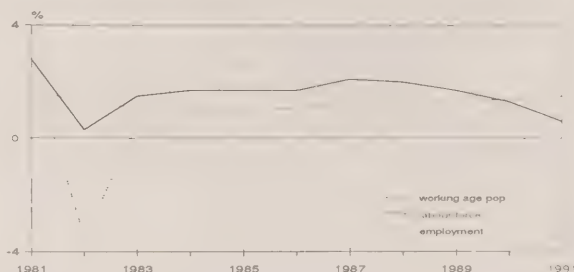
2 Labour Market Trends

General Developments

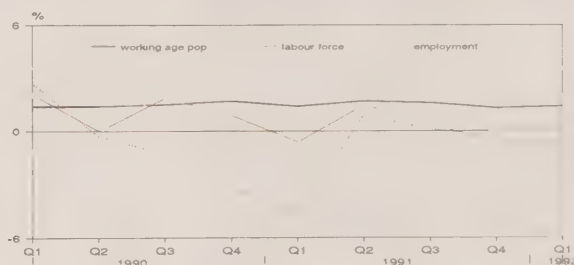
Labour market conditions in 1991 reflected the overall deterioration in the economy. Employment was down for the first time since 1982, falling 1.8 percent, with 232,000 jobs lost. The unemployment rate rose 2.2 percentage points to 10.3 percent, and would have risen nearly another percentage point if the participation rate had not fallen considerably. Working age population grew 1.5 percent, up significantly from the rate of increase experienced during the mid 1980s, due to increased immigration.

The labour market continued to deteriorate in the first quarter of 1992, with employment falling at a 2.1 percent annual rate. Employment gains in the second and third quarters of 1991 were more than offset by losses in the fourth quarter of 1991 and the first quarter of 1992. Consequently, employment in the first quarter of 1992 was at its lowest level since the beginning of the downturn, down 2.8 percent from the first quarter 1990 output peak. The large fall in employment in the first quarter led to a 0.4 point run-up in the unemployment rate to 10.7 percent. A 0.5 percentage point fall in the participation rate, again reflecting weak labour market conditions, considerably dampened this rise.

Trends in Key Labour Market Variables, 1981-1991



Trends in Key Labour Market Variables, 1990Q1 - 1992Q1



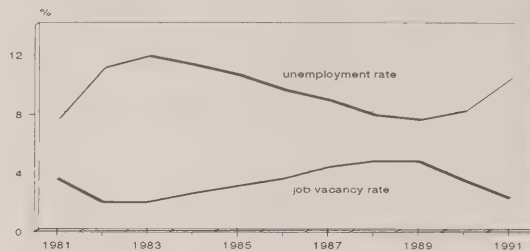
Large Increase in Deficient Demand Unemployment

The CLMPC job vacancy rate, which is determined by trends in Statistics Canada's Help Wanted Index, provides an indication of the demand for labour. Reflecting the weakness in economic activity, the rate dropped to 2.3 percent in 1991, its lowest level since 1983. As recently as 1989, it had reached 4.8 percent. In the first quarter of 1992 the rate was 2.0 percent.

The relationship between the job vacancy rate and the unemployment rate provides a rough indication of the relative importance of deficient demand and structural/frictional unemployment. The number of job vacancies, which includes both long-term, hard-to-fill positions and short-term, easy-to-fill vacancies, provides a measure of structural and frictional unemployment. The difference between the number of persons actually unemployed and the number of job vacancies indicates the number of persons unemployed because of a basic lack of jobs.

There have been large variations in the relative importance of these two components of total unemployment over the past 10 years. At the beginning of the 1980s about half of unemployment was due to inadequate aggregate demand and the other half due to labour market mismatch. The 1981-82 recession, and the associated drop in the demand for labour, greatly increased the relative importance of deficient demand as a cause of unemployment and reduced that of labour market mismatch. In 1983 the former accounted for 83 percent of total unemployment, the latter 17 percent. The ensuing recovery and expansion gradually reversed this proportion as the demand for labour picked up. By the 1989 peak a basic lack of jobs accounted for only 36 percent of total unemployment, with labour market mismatch responsible for 64 percent. The 1990-91 recession again produced a turnaround in the relative importance of the two basic components of unemployment. In 1991 a basic lack of jobs explained nearly four fifths (78 percent) of unemployment, and mismatch only one fifth.

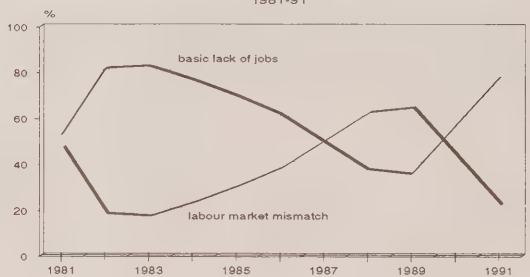
The CLMPC Job Vacancy Rate and the Unemployment Rate 1981-1991



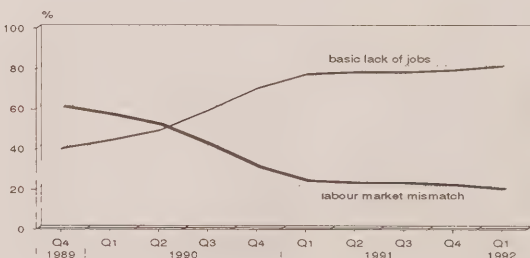
1989Q4-1992Q1



Types of Unemployment (% of total employment) 1981-91



1989Q4 - 1992 Q1



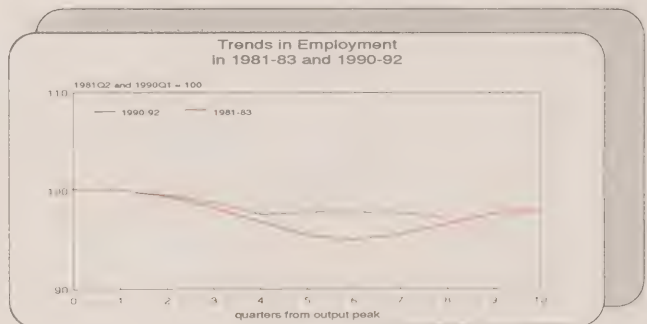
Canada's Unemployment Rate High by International Standards

International comparisons of unemployment rates are hampered by the lack of comparability of national rates due to different definitions of unemployment. To facilitate international comparisons the Bureau of Labor Statistics in the United States produces estimates of unemployment rates for nine countries based on American concepts and definitions. These data show that in 1991 Canada's unemployment rate of 10.3 percent was the highest among the nine countries covered (G-7 countries plus Australia and Sweden). France (9.8 percent), Australia (9.6 percent), and the U.K. (9.4 percent) followed close behind. In contrast, both Sweden and Japan had unemployment rates below 3 percent. Canada also experienced the second largest jump in the unemployment rate in 1991 after the U.K.



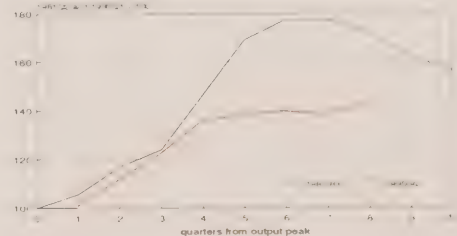
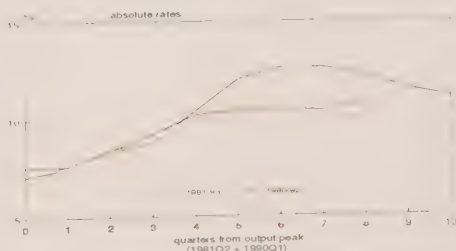
A Comparison of Labour Market Developments Between the 1981-83 and 1990-92 Periods

The deterioration in labour market conditions during the current downturn, like that of output, has been less severe than experienced during the 1981-82 downturn. Employment fell 5.2 percent from the output peak preceding the 1981-82 recession to the trough (see Table II-1). In contrast, employment fell 2.4 percent between the first quarter 1990 output peak and the first quarter of 1991. On the other hand, the decline in employment ended after six quarters in 1981-82. During the current downturn, employment has been on an overall downward trend for eight quarters, reflecting the more protracted nature of the weakness in economic activity.



A similar situation exists regarding unemployment. The unemployment rate rose 5.5 percentage points between the peak and trough of the 1981-82 recession, compared to 3.2 points between first quarter 1990 peak and the first quarter of 1992, its highest level. Unemployment stopped rising after six quarters in the first period, but has not yet peaked after eight quarters during the current downturn.

Unemployment Rate Trends in 1981-83 and 1990-92.

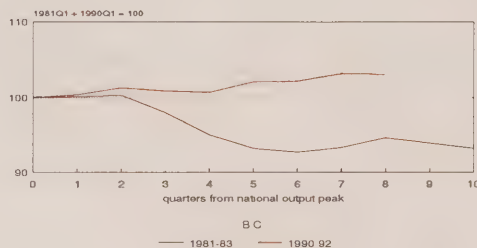
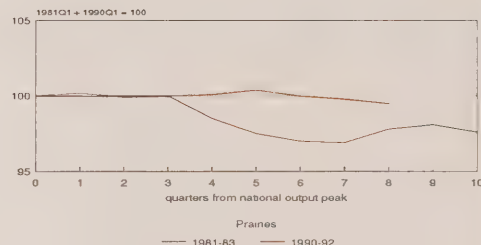
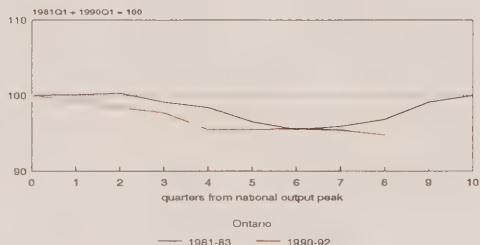
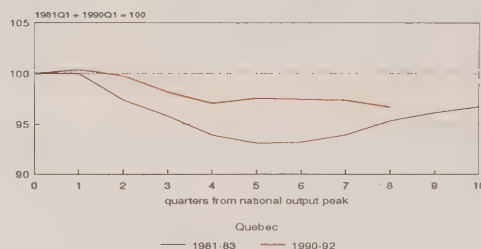
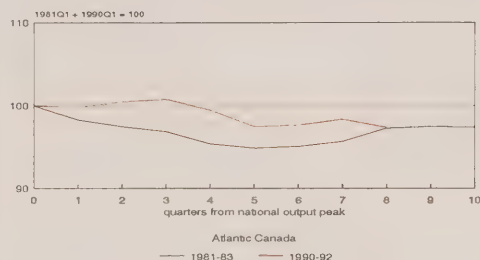


Following the national pattern the peak-to-trough employment decline in 1981-82 was greater than in 1990-91 in four of the five major regions of the country. On the Prairies and in British Columbia employment in fact did not decline during the recent recession. Ontario, on the other hand, experienced as large a fall in employment during the 1990-91 recession as during the 1981-82 recession.

After the trough of the 1981-82 recession employment rebounded in all regions. In contrast, after the trough of the 1990-91 recession employment levels in all regions except British Columbia continued to decline, due to the weakness of the recovery.

The decline in employment eight quarters from the output peak was less in 1990-92 than in 1981-83 in all regions except Ontario. The greatest contrast in employment experiences between recessions was in British Columbia. Employment fell in this province 5.4 percent in the eight quarters following the 1981 output peak, but rose 3.1 percent in the corresponding period after the 1990 peak.

A Comparison of the Cyclical Behaviour of Employment by Region



Regional patterns in unemployment between the 1981-83 and 1990-92 cycles were similar to regional employment patterns. The peak-to-trough rise in unemployment was greater in all regions during the recession of the early 1980s. Equally, unemployment continued to rise in all regions except Quebec during the four quarters following the trough of the current recession, but fell or showed no change in all regions following the 1982 trough. Eight quarters from the output peak the unemployment rate had risen less in percentage point terms in 1990-92 than in 1981-83 in all regions except Quebec.

Unemployment Rate Trends in 1981-83 and 1990-92 by Region

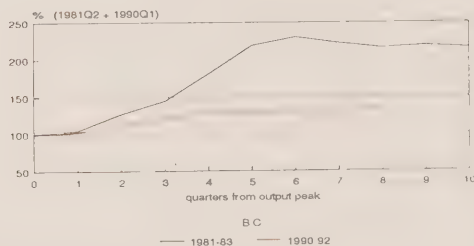
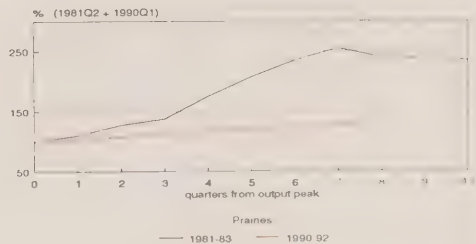
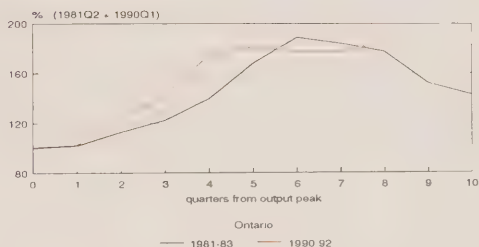
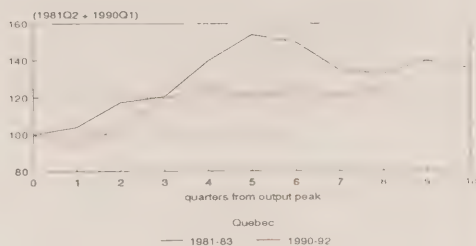
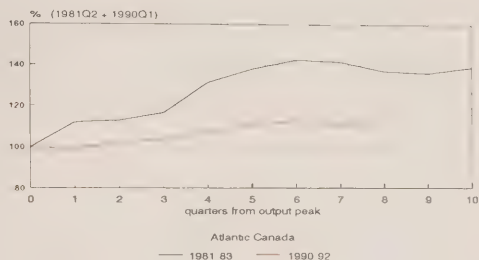


Table II-1

A Comparison of the Cyclical Behaviour of Employment and Unemployment by Region

	peak to trough		four quarters from trough		eight quarters from peak	
	81Q2-82Q4	90Q1-91Q1	82Q4-83Q4	91Q1-92Q1	81Q2-83Q2	90Q1-92Q1
employment (percent change)						
Atlantic	-4.9	-0.5	2.4	-2.1	-2.7	-2.6
Quebec	-6.8	-2.9	3.6	-0.4	-4.7	-3.3
Ontario	-4.5	-4.5	4.7	-0.7	-3.2	-5.2
Prairies	-3.0	0.1	0.6	-0.6	-2.2	-0.5
B.C.	-7.3	0.7	0.5	2.4	-5.4	3.1
Canada	-5.2	-2.4	3.1	-0.4	-3.9	-2.8
unemployment (percentage point change)						
Atlantic	4.6	0.9	-0.4	0.7	4.0	1.6
Quebec	4.9	2.5	-1.4	-0.1	2.2	2.4
Ontario	5.6	4.0	-2.9	0.6	4.9	4.6
Prairies	5.4	1.1	0	1.3	4.6	2.4
B.C.	8.2	2.3	-0.9	0.3	7.3	2.6
Canada	5.5	2.6	-1.5	0.6	5.1	3.2

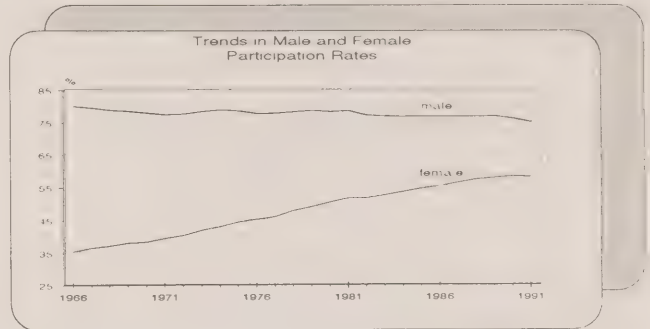
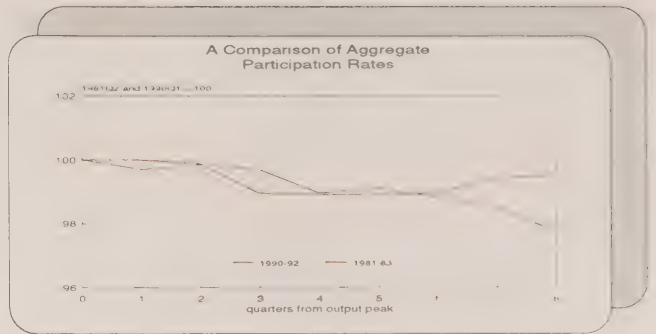
Source: Labour Force Survey, Statistics Canada

Large Declines in Labour Force Participation

Increases in the aggregate participation rate were an important source of labour force growth in the 1980s. Since 1989, however, the participation rate has fallen substantially, much more than experienced during the downturn in the early 1980s. In the eight quarters following the 1990 first quarter output peak the aggregate participation rate fell 2.2 percent — from 67.1 percent to 65.6 percent. As noted earlier, this fall in the participation rate has greatly reduced the rise in the unemployment rate. In contrast, eight quarters after the 1981 output peak (1981Q2) the participation rate was only 0.5 percent below the peak level. At its lowest point during the 1981-82 recession the participation rate was only 1.1 percent below the peak level.

The overall drop in labour force participation during the 1990-91 recession reflected declining employment opportunities. Such a situation leads people to leave the labour force when they lose their job, or to not join the labour force, remaining in school or in the home even if they might prefer to work.

The steeper and more protracted decline in the participation rate during the current downturn, despite the smaller increase in the unemployment rate, may reflect the lower trend growth in the female participation rate. In the 1970s and 1980s the gap between the male and female participation rates closed rapidly as women entered the labour force in great numbers. By 1990, the gap had been reduced to 17.5 percentage points, down from 44.4 points in 1966 and 26.7 points in 1981. This lower gap meant the potential for growth in female labour force participation is more limited. The average annual rate of increase in the female participation rate decelerated from 2.6 percent in the 1966-81 period, to 1.4 percent in 1981-89 and has likely decelerated further in the 1990s. In fact, in 1991, reflecting both the recession and the lower trend participation rate growth, the female participation rate fell for the first time in the history of the series.

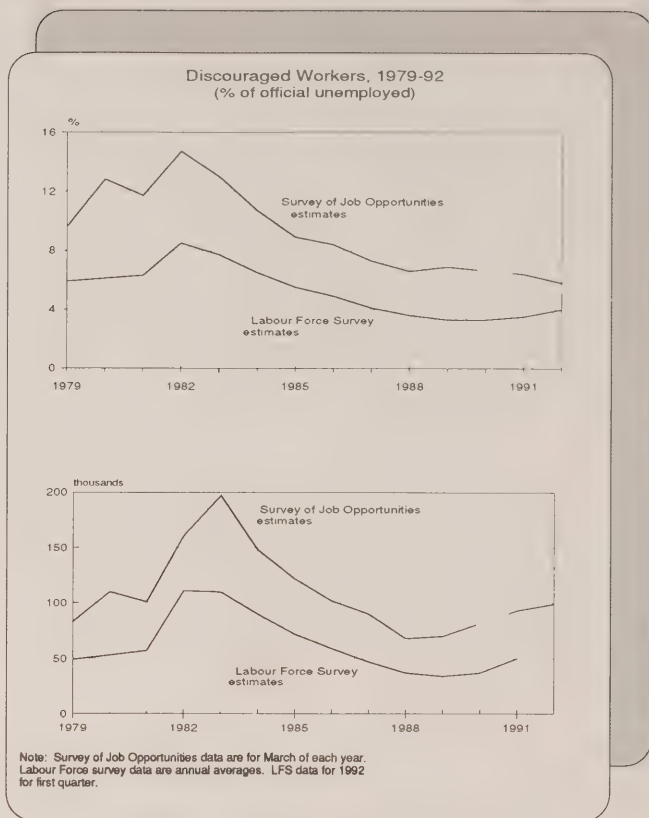


Trends in Discouraged Workers

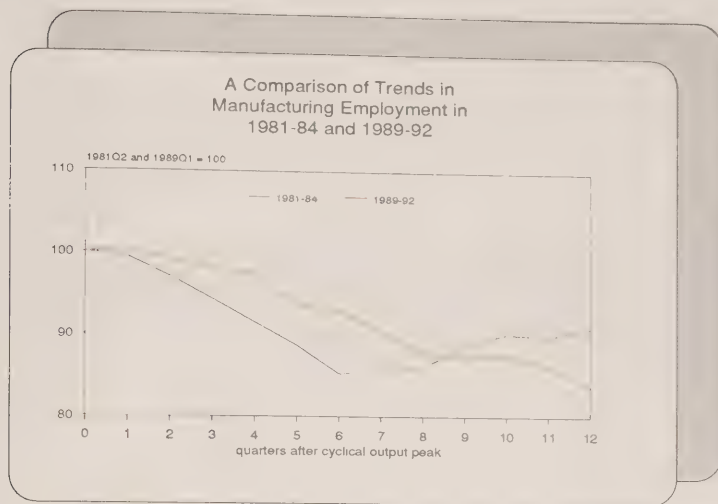
Despite the large fall in the participation rate, the rise in the number of discouraged workers during the current downturn has been significantly less than experienced during the early 1980s. Statistics Canada produces two estimates of discouraged workers - Labour Force Survey (LFS) estimates defined as persons not in the labour force because they believe no work is available, but who looked for work sometime in the last six months, and broader estimates from the Survey of Job Opportunities (SJO), which removes the requirement of having looked for work sometime in the last six months.

Between 1989 and 1991 both estimates of discouraged workers increased by about one third. Since the number of unemployed also increased by around the same proportion, the ratio of discouraged workers to unemployed showed little change. In contrast, between 1981 and 1983 the number of discouraged workers doubled and the ratio between the discouraged workers and the unemployed rose.

No convincing explanation has been found for this decline in the relative importance of discouraged workers between the 1981-83 and 1989-91 periods. Possible factors may include measurement problems, behavioural changes, or better labour market information which reduce costs of looking for work.



Current Decline in Manufacturing Employment Worse than Early 1980s Downturn



The Canadian manufacturing sector is currently undergoing a more severe restructuring than experienced in the early 1980s. Manufacturing output peaked in the first quarter of 1989, one year earlier than the overall output peak. Since then manufacturing employment has been in almost continuous decline. By the first quarter of 1992, 12 quarters after the peak, it was 15.6 percent below the pre-recession level, according to data from the household-based Labour Force Survey (LFS). This represents a loss of 351,000 jobs. During the 1981-82 recession, at its lowest level, manufacturing employment was 14.7 percent below the pre-employment peak (a loss of 316,000 jobs) and 12 quarters after the peak it had rebounded to 91.0 percent of its pre-recession level.

Smaller Decline in Manufacturing Employment Share in the 1980s

Trends in the manufacturing share of total employment reflect both short-term cyclical factors and long-term structural factors. The greater volatility of the manufacturing sector means that manufacturing employment tends to experience larger falls than total employment during downturns, leading to cyclical declines in the sector's employment share. Some of the decline may be made up during the recovery and early expansion phases of the cycle when manufacturing employment rebounds. This was the case during the 1981-82 recession and the ensuing recovery.

Over the longer term, the share of manufacturing employment in total employment is determined by the relative growth rates of output and productivity in manufacturing and the overall economy. With comparable rates of output growth between the two sectors, higher productivity growth in manufacturing leads to a fall in its employment share. Similarly, with comparable productivity growth in manufacturing and the overall economy, a slower rate of output growth in manufacturing leads to a fall in its employment share.

After peaking in 1953 at 26.7 percent, the share of manufacturing employment in total employment has fallen more or less continually, reaching 15.9 percent at the 1989 cyclical peak, and 14.0 percent in 1991. The 10.9 percentage point decline in the manufacturing employment share over the 1953-89 period can, to a large extent, be explained by the greater productivity growth in manufacturing.



Output per person employed advanced at a 3.0 percent average annual rate in this sector, compared to 1.9 percent for the overall economy over the period (see Table II-2). Output growth was also faster in the total economy than in manufacturing (4.3 percent versus 3.9 percent). The combined effect of these two factors was to make employment growth 1.5 percentage points slower in manufacturing than in the total economy (0.9 percent versus 2.4 percent), thus accounting for the fall in the manufacturing employment share. About three quarters of the decline was thus due to faster productivity growth in manufacturing and one quarter due to slower output growth.

Perhaps surprisingly, the rate of decline in the share of manufacturing employment has been significantly less in the 1980s than in earlier decades. Between the 1981 and 1989 cyclical peaks the share of manufacturing employment in total employment fell 1.1 percentage points from 16.8 percent to 15.7 percent, an average rate of decrease of 0.8 percent. In contrast, between 1953 and 1981 the manufacturing employment share fell 9.9 points from 26.7 percent to 16.8 percent, an average annual rate of fall of 1.6 percent. In other words, the rate of decline in the relative importance of manufacturing employment in the 1980s has been one half that experienced in the three earlier decades.

The key factor behind this development has been the much greater slowdown in productivity growth in manufacturing than in the overall economy. Between the 1953-81 and 1981-89 periods output per worker growth fell by 1.4 percentage points in manufacturing (3.3 percent per year to 1.9 percent), compared to only 0.3 points in the overall economy (1.9 percent per year to 1.6 percent). A second factor has been the greater decline in output growth in manufacturing (1.7 percentage points versus 1.4 percentage points).

Table II-2

Output, Employment, and Output Per Worker Trends in Manufacturing and the Total Economy

(average annual rate of change)

	output		employment		output per worker	
	total economy	manu-facturing	total economy	manu-facturing	total economy	manu-facturing
1953-89	4.3	3.9	2.4	0.9	1.9	3.0
1953-81	4.6	4.3	2.7	1.0	1.9	3.3
1981-89	3.2	2.6	1.6	0.8	1.6	1.9

Source: Manufacturing - Aggregate Productivity Measures, Dec. 1991, Statistics Canada; total economy - National Income and Expenditure Accounts and Labour Force Survey, Statistics Canada.

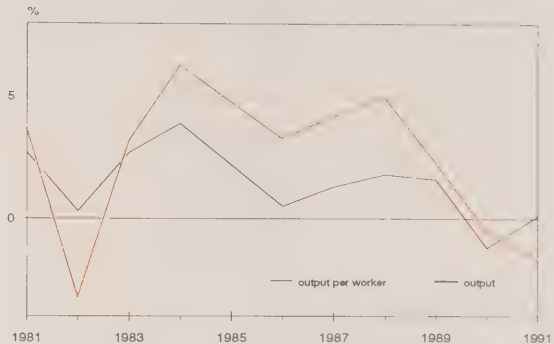
3 Productivity and Competitiveness Trends

General Productivity Developments

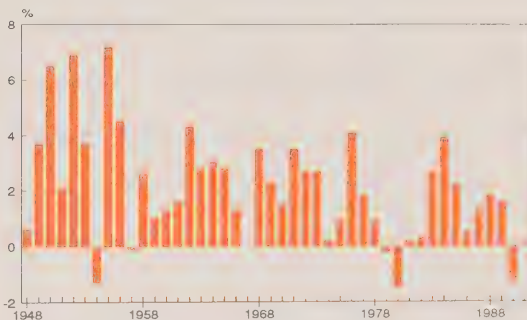
Productivity measured on an hours basis performed markedly better than productivity measured on an employee basis in 1991, due to a large decline in average weekly hours. Total economy output per worker advanced only 0.1 percent as the fall in employment exceeded that in output (-1.8 percent versus -1.7 percent). In contrast, business sector output per worker increased 1.5 percent as the decline in total hours worked exceeded that of output (-3.6 percent versus -2.2 percent), due to a 1.1 percent fall in average weekly hours. Such divergence between the two aggregate productivity measures is typical when the economy is weak. Employers prefer to cut back on the number of hours of work offered all employees through short-time or elimination of overtime than to lay off some employees and maintain hours for the remaining workers. Total hours worked thus fall more than employment and output per hour falls less or increases more than output per worker.

The years 1990 (when output per worker fell 1.2 percent) and 1991 have been one of the worst two-year periods for output per worker growth since World War II. The level of output per worker was in fact 1.1 percent lower in 1991 than in 1989. Only the two-year periods starting and ending with the year 1980 experienced a poorer aggregate productivity performance. This situation reflected the weakness in economic activity. Robust output growth leads to strong productivity gains through better use of overhead labour and increasing returns. Strong demand pressures lead to all resources being fully utilized, both over the short and medium term. Weak demand conditions have the opposite effect. In the 1980s, as in past decades, years of above average output growth tend to correspond with years of above average productivity gains, with the causation running primarily from output to productivity.

Trends in Output Per Worker, 1981-91

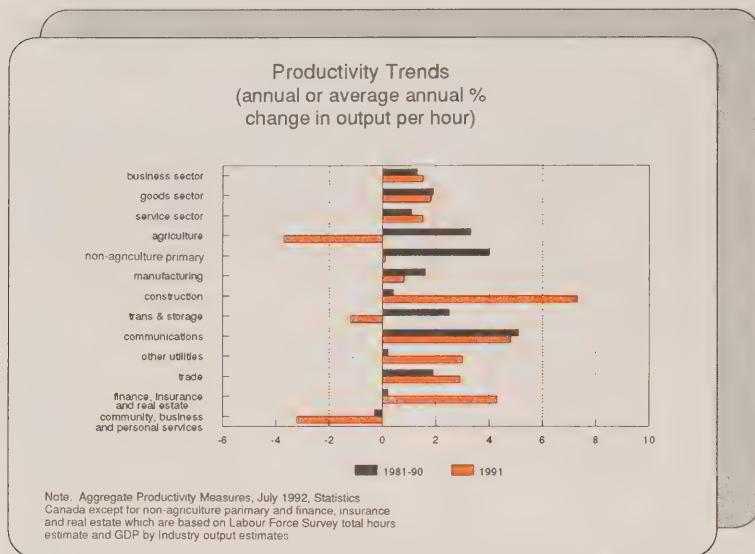


Real Output Per Worker Growth, 1948-91



Large Variation in Productivity Growth by Industry in 1991

Output per hour growth in 1991 was approximately the same in goods-producing industries as in service-producing industries — 1.9 percent versus 1.6 percent. But there was a very large range of performances within each sector. For example, within the goods sector productivity rose a strong 7.3 percent in construction as the slump in employment (-10.1 percent) greatly exceeded that of output (-3.6 percent). On the other hand, productivity fell 3.7 percent in agriculture due to employment gains much above output gains. Productivity gains in both non-agricultural primary industries and manufacturing were weak.

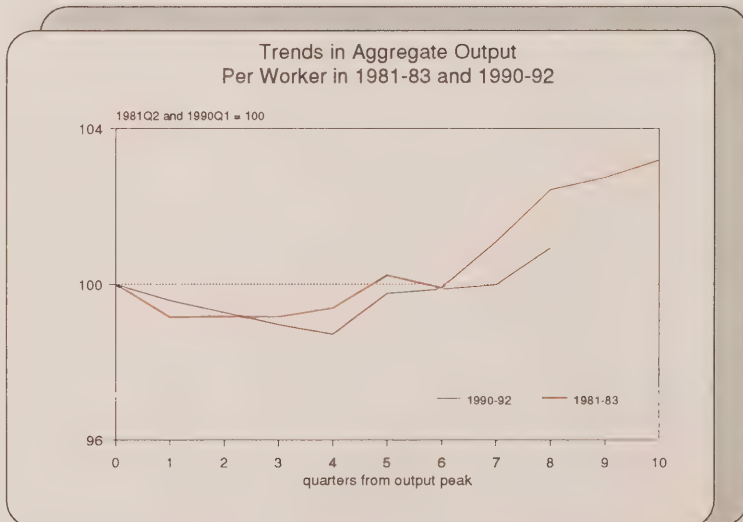


In the service sector the same divergence in industry productivity trends was evident. Strong rates of output per hour growth took place in a number of sectors — finance, insurance and real estate (5.7 percent), communications (4.7 percent) and wholesale and retail trade (2.9 percent). On the other hand, output per hour fell 1.2 percent in transportation and storage and 3.1 percent in community, business and personal services. The very poor productivity performance in this latter continued a trend started in the early 1980s. The 1991 level of output per hour was in fact 6 percent below that of 1981.

A Comparison of Productivity Trends During the 1981-82 and 1990-92 Downturns

Output per worker trends were quite similar during the downturns of the early 1980s and 1990s. An initial fall in output per worker during the early phase of the downturn was followed by a rebound in the latter phase. Output per worker declined during the first four quarters following the 1990 first quarter output peak, reaching a level 1.3 percent below the peak. It then turned around, almost regaining its pre-recession level with the strong but short-lived rebound in output experienced in the second quarter of 1991. With the weak output gains in the latter half of 1991, productivity growth again stagnated. It then rebounded in the first quarter of 1992 as output picked up and employment levels continued to decline.

Output per worker also fell during the initial phase of the six quarter 1981-82 recession, reaching a level 0.8 percent below the pre-recession peak after three quarters. It then picked up despite the continued decline in output as employers cut employment faster than output. After the output trough was reached productivity rebounded quickly, rising 3.5 percent over four quarters.



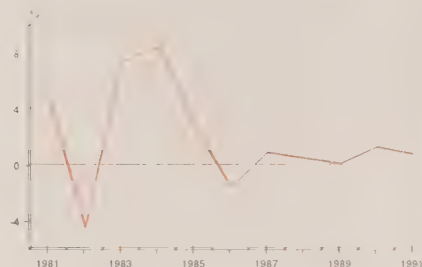
Weak Productivity Gains in Manufacturing

Over the 1981-89 period output per hour in manufacturing advanced at a 1.7 percent average annual pace. From an historical perspective this rate of increase was down from that in earlier decades of the postwar period. From an international perspective Canada's manufacturing productivity performance was the lowest among the seven major industrial countries. Since 1989 our manufacturing performance has deteriorated further with output per hour advancing only 1.3 percent in 1990 and 0.8 percent in 1991. Since 1985 output per hour growth has averaged 0.4 percent per year, by far the lowest rate of advance for a six-year period in the postwar period.

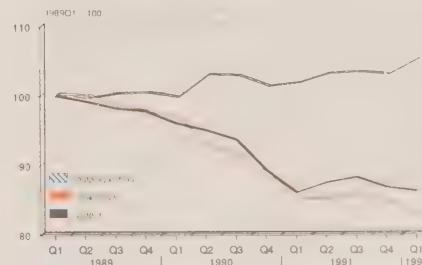
Trends in output per hour reflect the behaviour of output and total hours worked. During the first four quarters of the downturn in manufacturing following the 1989 first quarter output peak, output per hour fell 0.5 percent. This was because the fall in output was greater than that in total hours. Since then quarterly declines in hours have exceeded those of output and output per worker has advanced. By the first quarter of 1992, twelve quarters or three years after the output peak, output per hour was 5.1 percent above the pre-recession level, even though output was 13.6 percent and total hours worked was 17.9 percent below it.

A comparison of output and productivity trends in manufacturing during the 1981-84 and 1989-92 periods reveals interesting differences. Output per worker fell much faster during the first four quarters of 1981-82 downturn than in 1989-92, because of the greater severity of the fall in output and its unexpected nature. After this initial decline, productivity turned around and began to advance strongly, regaining its pre-recession level eight quarters after the output peak. Twelve quarters after the peak it was 10.8 percent higher. In contrast, since 1989 output per worker growth has been more or less stagnant. Twelve quarters from the output peak it was only 3.3 percent above the pre-recession level. This poor performance is explained by the lack of any significant recovery in manufacturing output.

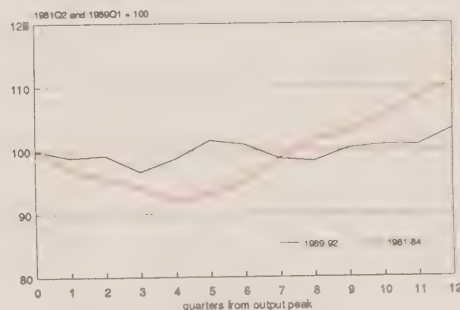
Trends in Output Per Hour in Manufacturing, 1981-91



Output, Total Hours and Output Per Hour Trends in Manufacturing, 1989-92



Trends in Output Per Worker in Manufacturing in 1981-84 and 1989-92



4 Feature Article

The Role of Business-Labour Sectoral Initiatives in Economic Restructuring

The feature article in the Fall 1991 issue of the Quarterly Labour Market and Productivity Review, entitled *The Challenge of Economic Restructuring: An Overview of the Issues*, concluded that success in the economic restructuring process requires business and labour to build on their common interests and develop consensus-based strategies and initiatives. In recent years, one promising strategy for economic restructuring has been business-labour sectoral-based initiatives which have developed to deal with issues and problems of specific industries. Indeed, many have pointed to these initiatives as a successful means to promote economic restructuring.¹ Participants in the CLMPC Economic Restructuring Project in particular have indicated an interest in exploring possible roles for joint business-labour sectoral initiatives, both in addressing issues at the sectoral and workplace level, and as a means of promoting the development of joint mechanisms to deal with issues at the national level.

The objective of this feature article is to provide a comprehensive discussion of the recent experience in the area of sectoral initiatives, with particular reference to the possible roles these initiatives can play in the economic restructuring process. The first part of the feature article provides an overview of the various sectoral initiatives that have developed in Canada over the past decade and the factors behind their development. The second section provides a discussion of the key features of the Canadian Steel Trade and Employment Congress and the Sectoral Skills Council, the two best known initiatives. The third section discusses a variety of issues that are germane to the debate on the sectoral initiatives. The fourth part looks at the new labour market institutions which have been recently established and discusses their possible relationships to sectoral initiatives. The fifth part of the feature article outlines the general principles that have emerged as essential to success in building sectoral initiatives. The sixth and final section discusses the contribution sectoral initiatives can make to successful economic restructuring, as well as certain limitations of the sectoral approach.

Sectoral Organizations in Canada

advisory versus non-advisory organizations

There exist many permanent sectoral-based organizations which involve business and labour in Canada. Two basic types of organizations can be identified. The first type has as a primary purpose to serve as an advisory body to government on sectoral policy issues. Governments have generally established these bodies to obtain private sector input into policy development.

Examples of this type of organization at the national level include the Sectoral Advisory Groups on International Trade (SAGITs), the Forest Sector Advisory Council, the Automotive Advisory Council, the Construction Industry Development Council, the Asbestos Institute, and the 18 sectoral committees recently set up by the Department of Industry, Science and Technology as part of the Prosperity Initiative. The CLMPC construction and ship-building committees also largely fall under this category as most of their activities have been directed toward influencing public policy (see CLMPC 1988a and 1989). From an historical perspective the 23 ad hoc sectoral Task Forces created by the Department of Industry, Trade and Commerce in 1978 as part of the Tier 1 consultative exercise represent an important example of government seeking input from business and labour on a sectoral basis (see Waldie, 1986). A key characteristic of this process was that government set the agenda, and asked for business and labour advice in that regard.

A second group of bipartite sectoral organizations have been established primarily to address particular needs of business and labour, which could include influencing government policy in specific areas. They act on an agenda jointly developed by business and labour while government plays a supportive role. These organizations differ markedly from those above primarily through the key differences in the roles of business, labour and government. Ownership of the agenda and the process, in the latter, brings a commitment and involvement not always possible in the former. These organizations

have in many cases developed particular activities and programs to fulfill these functions. It is these program-oriented sectoral organizations which are the focus of this article.² The activities of sectoral organizations may be oriented toward particular workplaces in the sector (e.g. adjustment programs for specific plant closures) or may be more general in nature and apply to the whole sector (e.g. development of sector-wide standards or policies). The two best known sectoral organizations operating at the national level are the Canadian Steel Trade and Employment Congress (CSTEC) and the Sectoral Skills Council (SSC). It is these two organizations which will receive the most attention.

an overview of program-oriented sectoral initiatives

The emergence of sectoral initiatives in the 1980s should be seen as a response to the overall restructuring of economic activity. This restructuring in turn arose from a number of inter-related factors — increased international competition, changes in the international trading environment, rapid technological change, rising skill requirements, and changes in demand conditions for particular products. The particular histories of these major sectoral initiatives illustrate well this interplay between the forces restructuring the economy and the emergence of new institutional frameworks adapted to the changing economic environment.

The first sectoral initiative in Canada which resulted in the formation of a joint business-labour council or organization³ was the Centre for Aerospace Manpower Adjustment in Quebec (CAMAQ), established in 1983 by employers belonging to the Aerospace Industries Association of Canada and the unions in the sector, together with the federal and provincial government. CAMAQ was established to promote joint action in the human resource area by employers, unions, educational institutions, and government agencies involved in planning for and training specialized workers for the aerospace industry in Quebec. The strong interest shown by the Quebec government in business-labour consultations in the second half of the 1970s and early 1980s, particularly at the sectoral level (17 sectoral mini-summits were held between 1977 and 1982) may explain why the first sectoral initiative emerged in this province (see Fournier 1986).

The first sectoral initiative at the national level oriented toward joint action by business and labour took place in the early 1980s in the steel industry. The Canadian steel industry at the time was facing serious access problems in the important American market. Business was interested in mobilizing the support of labour in view of their common interest in combating American protectionism. Labour agreed to support business on trade issues on condition that labour adjustment issues facing the industry were also addressed. A particularly important

concern to labour was the issue of adequate adjustment assistance for workers who lost their jobs because of layoffs and plant closures (downside adjustment).

In 1985 the Canadian Steel Trade Conference was established, with equal participation of the major steel companies and the union representing steelworkers, the United Steelworkers of America. The initiative had come directly from business and labour themselves, with government playing the role of observer (see Crookell, 1986) and providing financial support. In 1987 the name was changed to the Canadian Steel Trade and Employment Congress (CSTEC) to reflect the dual nature of the concerns of the organization — trade and employment issues.

In the second half of the 1980s important sectoral initiatives developed in the electrical/electronics industry and in the automotive services and repair industry. The federal government was closely involved in these initiatives. In addition, the concerns of business and labour in these two sectors differed significantly from those in the steel sector. In the mid-1980s, after consultation with the concerned parties, the federal Department of Employment and Immigration initiated studies of the human resource needs of the electrical and electronics manufacturing industry and the automotive repair and service industry. Steering committees with labour and business representation from both sectors were formed to provide input into the studies. Both studies in turn recommended that institutional structures be established to deal with the joint labour market concerns of business and labour in the two sectors (see EIC 1987 and EIC 1988). This recommendation was accepted by all parties and actions undertaken to make it a reality.

In the electrical/electronics industry a Joint Human Resource Committee of the Canadian Electrical-Electronics Manufacturing Industry was formed in 1987. The Electrical and Electronic Manufacturing Association of Canada, representing 200 companies in the electrical and electronics industry, and three unions (Communications and Electrical Workers of Canada, United Steelworkers of America, and the International Brotherhood of Electrical Workers) participated. In 1989 the name of the committee was changed to the Sectoral Skills Council (SSC). The concerns of SSC have been primarily in the human resource area (see Joint Human Resource Committee, 1989), with particular attention to retraining of the current workforce to meet the rising skill demands of the industry and to ensuring that young people entering the sector are appropriately prepared in education and skill terms. But the concerns have also included issues which go beyond a narrow definition of human resources, such as the implementation of technological change. In contrast to the steel industry, the electrical/electronics sector enjoyed significant employment

growth in the 1980s, making the retraining of employed workers, or upside adjustment, the dominant concern.

In the automotive service and repair industry a joint Human Resource Committee called the Canadian Automotive Repair and Service Council (CARS Council) was established in 1988, with financial support from the Department of Employment and Immigration. The committee was composed of representatives from five national automotive associations, community colleges and training institutes represented through the Canadian Transportation Institute, and employees. As workers in this sector are largely unorganized, labour representation is not through unions. Employee representatives are appointed by firms or other organizations. Like the electrical/electronics sector, employment opportunities have been strong in automotive service and repair in the 1980s. The major human resources concerns have thus been those of upside adjustment, in particular the retraining of the current workforce to meet the rising skill requirements from the ever changing technology and the assurance of an adequate supply of well qualified entrants into the sector. The issue of national industry standards in the area of apprenticeship training and certification has also been important.

In the last several years additional joint business-labour initiatives have been established in a number of sectors. Inspired by the example of CSTEC, the Western Wood Products Forum (WWPF) was formed in 1988. This organization brought together leaders from the major wood product firms in British Columbia, and union representatives from the International Woodworkers Association - Canada. Like CSTEC, the WWPF was a response to the downturn in economic activity in the sector in the mid-1980s and subsequent labour adjustment problems and trade issues facing the industry. WWPF serves as a joint research and lobby group to encourage government to establish policies and programs to address the needs of the sector.

The sectoral human resource studies initiated by the federal Department of Employment and Immigration have resulted in additional sectoral initiatives. A study addressing the changing skills needs of the automotive parts industry (EIC, 1992c) called for the establishment of a joint training council and training delivery program. This recommendation was favourably received by both the Automotive Parts Manufacturers' Association and the Canadian Auto Workers. These two organizations in 1991 established the Automotive Parts Sectoral Training Council (APSTC). The automotive parts industry has been relatively healthy in the 1980s, so the major concern of the APSTC has been one of upside adjustment.

Human resource studies of the aircraft maintenance industry (EIC, 1991) and the textile industry (EIC, 1989) have also led to sectoral initiatives in these two sectors,

although the exact form these initiatives will take has not yet been fully worked out. The Air Transport Association of Canada, the International Association of Machinists and Aerospace Workers and the Canadian Auto Workers plan to establish the Canadian Aviation Maintenance Council this year to deal with human resource issues in this sector. Equally, the Joint Human Resource Committee of the Canadian Textile Industry, which includes both employer and union representatives, expects to form an organization to deal with human resource concerns in the textile industry this year.

The Department of Employment and Immigration has also completed human resource studies in the commercial printing industry (EIC, 1991a) and in the trucking sector (EIC, 1990), again recommending formation of a permanent joint business-labour organization to deal with human resource issues in the sectors. Discussions are currently taking place between business and labour on the possibility of establishing such organizations. Serious interest has been expressed by both parties.

Employment and Immigration Canada (EIC) is currently working on or planning human resource studies in a number of additional sectors — oil and gas, consumer electronic/appliance service, environmental industries, education, horticulture, marine transportation, mining, and radio and T.V. broadcasting. EIC also is discussing possible studies in a number of other sectors (culture, electrical utilities, food processing, and pulp and paper). Bipartite sectoral councils may emerge in sectors where unions represent a significant proportion of the workforce, such as mining, pulp and paper, marine transportation, radio and TV broadcasting, food processing, and electrical utilities. EIC is also conducting a human resource study for the already established Western Woods Product Forum.

At least two national sectoral initiatives have recently developed, or are in the process of being established, without the catalyst of an EIC human resource study. In 1991 the Council of Maritime Affairs (COMA) was established to deal with issues affecting ship crews and ship operators involved in Great Lakes shipping. The founding organizations were the Canadian Lake Carriers Association and three maritime unions. Labour Canada played a major role in bringing the two parties together. This department's interest in COMA stemmed in part from its jurisdictional responsibilities for labour matters in the industry.

In the grocery products sector discussions are currently taking place between the Grocery Products Manufacturers of Canada and the largest union in the sector (United Food and Commercial Workers International Union) to establish the Canadian Grocery Producers Forum (CGPF). This organization will serve as a vehicle for on going discussion and joint action on issues of

importance to the grocery products manufacturing industry. These issues include training and adjustment, competitiveness, and the environment. Unlike most other sectoral initiatives, the role of government in bringing the labour market partners together has been minimal. In contrast to the other initiatives where an EIC human resource study has preceded the establishment of a council, the CGPF will first be established, and then plans to ask the government to undertake a detailed human resource study of the sector.

At the provincial level, a particularly innovative example of a recent sectoral initiative is the Skills Improvement Council of the British Columbia construction industry. Formed by the British Columbia and Yukon Territory Building and Construction Trades Council and the Construction Labour Relations Association, the Council is particularly focused on enhancing the basic skills of workers in the construction sector (see B.C. Construction Industry Skills Improvement Council, 1992).

The Pioneering Sectoral Initiatives: CSTEAC and the Sectoral Skills Council

The two best known national sectoral initiatives are the Canadian Steel Trade and Employment Congress and the Sectoral Skills Council. Not surprisingly, they are also the initiatives which have developed innovative activities and programs which link them directly with the workplace. For this reason the activities of both organizations, and in particular the activities which make them unique, merit close examination.⁴

Canadian Steel Trade and Employment Congress

The most important and innovative activity of the Canadian Steel Trade and Employment Congress (CSTEAC) is the downside adjustment programs it provides displaced steelworkers. In 1988 the Department of Employment and Immigration allocated \$20 million to CSTEAC to provide labour market services. For the first time the stakeholders in a sector had a certain amount of direct control over the uses of public monies allocated for adjustment in their sector. CSTEAC formed an Employment and Adjustment Committee composed of an equal number of business and labour representatives from the steel industry to design the programs for displaced workers. These programs in turn were implemented at the workplace level by what have become known as HEAT (Helping Employees Adjust Together) teams composed of CSTEAC employees and counsellors drawn from the steel industry and by local project committees. The services provided include job search assistance, training, career counselling, relocation assistance, advice on starting a business, estab-

lishment of a job referral service and a control location for workers to meet. By 1991 CSTEAC had assisted 18 projects involving 2900 workers.

The general characteristics of what has become known as the CSTEAC model of downside adjustment are:

- business and labour responsibility for the design and implementation of labour adjustment programs;
- joint labour-management decision making at all levels and in all aspects of the adjustment assistance;
- sectoral design to deal with the special problems of the industry; and
- decentralized participatory, grass roots implementation of programs.

More specific features of the model include:

- establishment of a permanent joint labour-management structure at the national level to oversee the process;
- an emphasis on in-person interviews conducted by counsellors drawn from the steel industry to determine adjustment needs; and
- greater stress on retraining than on other types of adjustment assistance, with the training offered preferably immediately after workers are dislocated.

The Department of Employment and Immigration has recently made available an evaluation of the short-term effectiveness of the CSTEAC project based on a detailed analysis of a number of CSTEAC and non-CSTEAC adjustment projects (see Ekos Research Associates Inc., 1991). Since a second phase of the evaluation looking at the relative cost effectiveness of CSTEAC compared to alternative delivery mechanisms is currently being conducted, it is premature to make any conclusions regarding the cost effectiveness of CSTEAC at this time. Nevertheless, the first phase of the evaluation provides extremely useful information about CSTEAC.

Workers in the CSTEAC metal group were found to be significantly better off than the non-CSTEAC metal control group in terms of current labour market status. In particular, their unemployment rate was seven percentage points lower. Given CSTEAC's greater emphasis on training, it is expected that the positive advantage enjoyed by CSTEAC participants for both wages and employability will increase through time as the benefits from training have yet to be fully realized. Of course, CSTEAC's greater stress on training means that its adjustment programs are more costly than non-CSTEAC programs. As noted, the first phase of the evaluation did

not discuss whether the greater costs were justified in terms of the larger benefits.

An additional finding was that CSTECH participants were much more satisfied with the assistance they received than their counterparts in other adjustment programs. This may be explained by the more personalized attention provided by CSTECH HEAT teams, the hands-on knowledge of the steel industry possessed by members of the HEAT teams, the active involvement of the union, and CSTECH's less bureaucratic, more user-friendly and flexible approach to adjustment.

A key question is whether the CSTECH model of downside adjustment should and could be implemented in other sectors. The consensus view is that CSTECH has been successful and that in principle such a model should be implemented for downside adjustment in other sectors. Whether such implementation is in fact possible is debatable. The sectoral characteristics which contributed to CSTECH's success in the steel industry may not exist in other sectors. These included a high degree of concentration in terms of both company and union representation and a high degree of union density facilitating business-labour joint decision making.

A second important question is whether the CSTECH model of downside adjustment can be extended to upside adjustment and to other issues such as the introduction of new technologies, skills shortages, and changing workplace practices.

Sectoral Skills Council

The most innovative development of the Sectoral Skills Council has been the establishment of a Sectoral Training Fund (STF) to finance increased training and retraining of workers in the electrical/electronics manufacturing industry. The establishment of such a fund arose from the realization by both business and labour that the sector was devoting insufficient resources to upgrading the skills of the workforce. Unlike CSTECH where adjustment out of the sector was the dominant concern, the Sectoral Skills Council was faced with the challenge of upside adjustment.

One Sectoral Training Fund was established for the industry, with each participating workplace having its own self-contained account directed by business and labour at the workplace level. No funds move from one workplace to another. Participation is voluntary with both the employer and union/employee group having to agree to participate. The Fund is operated at both the sectoral and workplace levels jointly by management and unions/employees through the Sectoral Skills Council and Joint Workplace Training Committees, respec-

tively. Employees covered by the Fund have access to its resources for training purposes. While most training activity is expected to be of an "upside" nature, a "downside" component is also included. Funded training is intended to be "incremental" in nature, that is, over and above what is already taking place in the workforce. Emphasis is on portable skills.

The size of the Fund is one percent of the workplace's wage bill. Employees, employers, the federal government and the provincial government each contribute one quarter of one percent of the wage bill. At this time the Fund is established only in Ontario. The federal and Ontario governments have each committed up to \$12 million over five years. In unionized firms the employee contribution is indirect and decided in local negotiations. In non-unionized firms, the employer, in consultation with the employees, determines the most practical mechanism for contributions. Currently 16 firms and 25 workplaces, including 4 non-unionized shops, participate in the Fund. A total of 7500 workers are covered, eight percent of total employment in the electrical/electronics industry in Ontario.

Four types of training are funded. The first type involves portable, non-firm specific skills. Forty percent of fund expenditures are currently allocated to this type of training, with the figure rising to sixty percent by 1993. Type II training, comprising twenty percent of fund expenditure, is general education and training that is not necessarily restricted to the requirements of a worker's current job. Type III training, receiving ten percent of fund expenditure, involves employee group-directed training such as seminars and union-sponsored training aimed at promoting worker's ability to contribute to the entire training process. Type IV training is contingency for plant closures and involves training in counselling and referral skills for selected laid-off workers to help peers deal with the problems of adjustment. Twenty percent of the fund expenditure is devoted to this use although after 1993 these monies may be directed to Type I training.

The Sectoral Skills Council's specific role with respect to the Fund are to:

- set broad training guidelines and ensure that they are followed at the workplace level;
- secure timely contributions to the Fund from all parties;
- resolve disputes referred to it by individual workplaces;
- establish broad policies on specific training questions; and
- monitor expenditures under the Fund for auditing and evaluation purposes.

Unlike CSTEC, no evaluation has yet been conducted on the Sectoral Skills Council. Discussion with SSC officials and other observers indicates that the SSC is strongly supported by its industry association and participating unions and that interest in the Sectoral Training Fund is significant and growing.

Some Issues in the Further Development of Sectoral Initiatives

The development of successful sectoral initiatives is a long, complex, and at times difficult process. Given differences in views between business and labour and at times within the business and labour constituencies themselves, it is not surprising that convincing business and labour to work together can be challenging. The role of government in the process also merits discussion. A number of questions and issues continue to be debated by business and labour in the development of sectoral initiatives.

An important issue in the establishment of bipartite initiatives in sectors with large numbers of non-unionized workers is the question of who speaks for the non-unionized workforce. Unions argue that they should represent all workers, unionized or non-unionized. Employers argue that non-unionized employees should decide how they wish to be represented. When non-unionized employees are given representation, the parity relationship between organized labour and employers is forfeited, although equality between employees (unionized and non-unionized) and employers is maintained.

A related issue is the role of groups other than business and labour in the development of sectoral initiatives. Some argue that sectoral issues can go beyond the purview of business and labour and that groups which have a direct interest in developments in a particular sector should be represented in a decision-making capacity. For example, it could be argued that women's organizations should play a role in initiatives in sectors where women are heavily represented and/or under-represented in the workforce. Equally, native groups should be represented in any initiative involving sectors employing large numbers of aboriginals. Another group which could possibly be considered for inclusion as the decision makers in sectoral initiatives are the education institutions that provide training and retraining to workers in the sector.

While no one denies the desirability of input from such groups into sectoral initiatives, some argue that such groups should not be given formal representation in sectoral initiatives. It is felt that such representation may lessen the feeling of ownership that business and labour have of the initiative and thus reduce their commitment to its success.

One issue which sometimes arises is the definition of a sector. Sectors are normally defined by the Standard Industrial Classification (SIC) and data are gathered using these definitions. But for a variety of reasons SIC sectoral definitions may not always be appropriate. It may be better for business and labour to agree on a sectoral definition which reflects their reality. The demarcation of sectoral boundaries may be particularly important for policy issues such as standard-setting.

The funding of sectoral initiatives also has generated considerable debate. Most sectoral initiatives have been financed by Employment and Immigration Canada and, to a lesser extent, Labour Canada. The federal government has indicated, however, that it is not prepared to underwrite these initiatives indefinitely and that it would like the sectoral organizations to take steps to secure other sources of financing, in particular, financial contributions from business and labour. Indeed, current policy is to fund sectoral initiatives for only three years, with support progressively declining over the period. Government argues that a true commitment on the part of business and labour to sectoral initiatives requires some financial support.

Labour has, however, indicated a reluctance to make a major financial commitment to sectoral initiatives (at least in cash; contributions in kind are more acceptable) largely because it feels its financial resources are stretched too thin to permit such contributions. In addition, certain labour leaders have been particularly adamant that unions should not contribute to the funding of any training initiatives undertaken by sectoral organizations. It is felt this is the responsibility of the employer, or of government.

A related funding issue concerns the uses of UI monies to fund sectoral initiatives. In the past, developmental uses of UI funds have not included grants to sectoral initiatives, although sectoral initiatives such as CSTEC have had access to the developmental uses of UI.

With the passage of Bill C-21 in October of 1990, up to 15 percent of UI revenues may now be used for non-income support related purposes. These monies may be pointed to as a source of funds for sectoral initiatives. Yet a key recommendation of the CLMPC Task Forces on the Labour Force Development Strategy (see CLMPC, 1990), supported unanimously by both business and labour, was that UI monies be used only for income support purposes. Many labour leaders feel particularly strongly about this issue. Any attempt to use UI monies to fund sectoral initiatives would therefore be controversial.

Another issue is whether sectoral organizations should be involved in downside adjustment or whether local labour market boards are more appropriate in this regard. One view is that sectoral organizations should

be involved, as their familiarity with the sector gives them an advantage in dealing with displaced workers. An alternative view is that local labour market boards are a more appropriate mechanism for downside adjustment. It is argued that they are by definition responsible for all sectors in their region so workers in sectors without sectoral organizations are not excluded from assistance. It is also said that since workers are leaving a particular sector for other sectors, knowledge of the downsizing sector on the part of those managing the adjustment process is not crucial. There may of course be a role for both sectoral organizations and local labour market boards in downside adjustment.

Sectoral initiatives, particularly those that have had impact at the workplace, have largely been limited to human resource issues. An important issue is whether such initiatives can deal with other workplace concerns such as technological change, work practices, or worker participation schemes. Some are of the opinion that these issues are best left to the collective bargaining process because they are often firm-specific. Others argue that a sectoral approach to these issues may foster innovations or have cost advantages associated with scale economies which benefit both labour market partners. For example, a code for the implementation of new technologies agreed to by business and labour at the sectoral level, and adhered to by all firms and unions in the sector, may facilitate the diffusion of best practice technologies and promote productivity growth. It may also set a general standard to be reflected in other ways, including through collective agreements.

A related issue involves the relationship between sectoral business-labour initiatives and national bipartite initiatives. Some argue that successful ventures at the sectoral level may lead to successful ventures at the national level. Once it has been demonstrated that business and labour can develop new and effective institutions at the sectoral level to deal with labour market issues, for example, it is significantly easier to do follow-up at the national level. The experience of CSTEC, the Sectoral Skills Council, and other sectoral initiatives are said to have in part inspired the creation of the Canadian Labour Force Development Board. Sectoral initiatives are believed to represent an important step towards building a new business/labour approach to labour market issues (Kumar and Coates, 1991). Others argue that the demonstration effect of successful sectoral initiatives on national initiatives may be limited because the interests between business and labour are much more divergent at the national level than at the sectoral level.

Sectoral Initiatives and the Emerging Labour Market Institutional Framework

The institutional framework for labour market policy in Canada is rapidly evolving. At the national level the Canadian Labour Force Development Board was established in 1991 to provide consensus-based recommendations on labour market policy from business and labour, as well as from educational institutions and the four CJS target groups (natives, women, persons with disabilities, and visible minorities). These recommendations are to be in reference to the developmental uses of UI funds and the promotion of national standards for training and occupations (see CLFDB, 1991). The CLFDB, working with both EIC and the provinces, is also coordinating the creation of local labour market boards (see CLFDB, 1991a and EIC/CLFDB/Ontario, 1991). These boards will be charged with assessing local labour market needs and purchasing the necessary skills training. Their composition would reflect that of the CLFDB — equal majority representation by business and labour and minority representation from other concerned parties.

Many provinces/territories are also setting up labour market boards to develop and coordinate human resource development policies. For example, the Ontario government has recently established the Ontario Training and Adjustment Board (OTAB, 1991). This autonomous body is to be an independent, self-governing organization led by representatives of the key labour market partners: employers, unions, trainers and educators, and social action groups. OTAB will have responsibility for programs in the areas of workplace and sectoral training, apprenticeship training, labour force adjustment, and labour force entry and re-entry. In the area of policy development OTAB will be responsible for developing a base of provincial and local labour market information, developing new labour force development practices through a "Learning Network", and supporting local boards.

Both the CLFDB and OTAB have indicated a strong desire to promote sectoral initiatives, although the exact manner in which this will be done has yet to be worked out. The CLFDB has established a subcommittee of the Board to look at the sectoral initiatives issue. Possible roles for the CLFDB with regard to sectoral initiatives include bringing business and labour together in sectors without sectoral initiatives, allocating government funds to sectoral initiatives, acting as a national advocate in the business and labour communities for the idea of sectoral initiatives, and serving as a clearing-house and information centre for sectoral councils. These functions are currently delivered to some extent by Employment and Immigration Canada.

OTAB, following the recommendations of the Ontario Premier's Council (1990), has made sectoral initiatives a top priority. It believes that the greatest opportunity to foster human resource development in the workplace is through the co-determination of training needs by business and labour at the sectoral level. It also feels that business-labour sectoral initiatives have much to contribute to the development of successful high value-added industrial strategies for particular sectors. These strategies will in turn ensure the long-term viability of the sectors. The experience of the Sectoral Skills Council in particular appears to have influenced OTAB's approach to sectoral initiatives. OTAB intends to establish a permanent council on workplace and sectoral training which will approve sectoral initiatives and allocate public funds to sectoral training agreements (see OTAB 1991).

The precise relationship between sectoral organizations and local boards has yet to be fully worked out and will undoubtedly evolve over time. In principle, the sectoral organization will have national responsibility for one sector while the local boards will have responsibility for workplaces within their labour market boundaries. Coordination will be necessary to ensure that local initiatives with respect to particular sectors are consistent, or at least not in conflict, with overall sectoral initiatives at the national level.

Some General Principles of Effective Sectoral Initiatives

An examination of the accumulated experience in the building of sectoral initiatives in Canada over the past decade indicates a number of general principles. The following seven general principles appear to be essential for successful sectoral initiatives:

- equality of business and labour;
- avoidance of collective bargaining issues;
- business and labour control of the agenda;
- joint decision making, based on mutual recognition of each party's concerns;
- strong linkages to the workplace;
- provision of adequate resources; and
- relatively low expectations on the part of the labour market partners regarding the outcome of the initiative.

Before looking at the general principles some discussion of the motivation behind the participation of business and labour in the sectoral initiatives is useful. The concerns of business and labour differ and neither party behaves in an altruistic manner. But each side recognizes the legitimacy of the other's goals and objectives

and realizes that jointly they can develop solutions to their respective concerns.

First, labour and business must act as equals in the process of building sectoral initiatives. This principle is particularly important to labour because unions often feel that business does not consider them a legitimate and equal partner in the workplace. Where unions must constantly defend their right to represent workers and must fight for their very existence against employers who would prefer a non-unionized workforce, there is little possibility of employers and unions working productively together.

Second, sectoral initiatives must complement the collective bargaining framework and should avoid dealing with issues better suited to collective bargaining. The role of sectoral initiatives is not to replace collective bargaining.

Third, the agenda of sectoral initiatives must be driven by business and labour, not by third parties such as government, even if government is providing funding. Building a successful sectoral initiative requires commitment from business and labour. The most effective way to develop this commitment is to ensure that business and labour have a sense of ownership of the initiative. Such ownership means that business and labour must set the agenda. The role of government should be that of facilitator or observer, not active participant.

Fourth, the decision-making process in sectoral initiatives must be joint in nature and based on mutual recognition of the concerns of each party. Given the equal representation of business and labour each party in effect has veto power. For this reason only policies and directions that have the support of both parties can be implemented; hence the need to act by consensus.

Fifth, sectoral initiatives should develop strong linkages to the workplace. Without such linkages the activities of the sectoral organizations may bear little relation to the needs of business and labour at the workplace level. Grass roots support may then be lost. Delivery of labour market services and administration of sectoral training funds are examples of sectoral activities which have a strong workplace focus. Such workplace-oriented activities in turn build grass roots support for other sectoral activities which bear less directly on the workplace.

An additional aspect of the linkages between the sectoral initiative and the workplace is that the sectoral initiatives should attempt to replicate or at least foster at the workplace level the joint business-labour structures, based on parity of representation, developed at the sectoral level. This can be done through the establishment of business-labour workplace committees responsible for the delivery or administration of labour market services or programs.

Sixth, adequate resources must be made available for the development of sectoral initiatives. The establishment and staffing of a secretariat requires financial resources and often the labour market partners, particularly labour, are not in a financial position to contribute. Third party assistance, generally from government, is often required.

Seventh, expectations of business and labour concerning the outcome of sectoral initiatives should be kept at relatively low levels, particularly in the beginning. Because of significant differences in views and attitudes between business and labour and because of the limited experience of the business and labour partners in dealing with each other outside the collective bargaining framework, progress in building sectoral initiatives can be slow. Two steps forward are often followed by one or more steps backward. For this reason it is wise not to foster expectations that the process will quickly lead to significant and quantifiable benefits for all parties involved. If such expectations are not met, the initiative might unravel.

the importance of leadership

In addition to the above general principles, a very important factor which has contributed to the success of sectoral initiatives such as CSTECH and the Sectoral Skills Council has been strong leadership. The quality of leadership can in many cases be the determining factor in whether a sectoral initiative is or is not established in a particular sector. Leadership is critical in initiating the dialogue, in setting up the initiatives, in ensuring that each constituency feels its respective interests are being met, and in keeping the process going through both good and bad times.

As noted earlier, labour and business leaders are not acting in an altruistic manner when they enter into sectoral initiatives. They know that their own interests can be furthered by working with each other. Crucial for the success of sectoral initiatives is the emergence of leaders who recognize the potential of sectoral initiatives to serve their constituency's interests, and who have the ability to convince their constituencies of this.

The Relationship of Sectoral Initiatives to Economic Restructuring

The issue of economic restructuring, defined as both upside adjustment and downside adjustment of workers, firms, and sectors, is proving of paramount importance in the 1990s. Government, business and labour have all recognized the key role sectoral initiatives can play in promoting successful economic restructuring. CSTECH and the Sectoral Skills Council in particular are regarded as successful models for downside adjustment and upside adjustment, respectively. Specific contribu-

tions that effective joint business-labour sectoral initiatives can make include:

- the fostering of a climate of trust based on a mutual desire and ability to resolve problems between business and labour. Such a climate can result in business-labour cooperation expanding from areas of initial concern such as training to other areas such as the introduction of technological change or workplace practices which may also benefit from joint consultation outside the framework of collective bargaining. There is little doubt that a better climate of trust between business and labour is needed in Canada. In 1991 the World Competitiveness Report of the World Economic Forum rated Canada 19th out of 23 industrial countries in the degree to which unions and management work to mutual benefits;
- more effective development and delivery of labour market programs. The experience of CSTECH has shown that downside adjustment programs can be more effective when they are delivered by persons with grass roots knowledge and experience in the downsized sector. Similarly, experience with SSC shows how consistent rules and approaches to training can be developed once applied more generally on an efficient, cost effective basis at a sectoral level;
- development and implementation of better public policy through the provision of joint advice and recommendations to government by sectoral organizations;
- the development of new labour market mechanisms and institutions to deal with specific labour market issues. For example, the Sectoral Training Fund established by the Sectoral Skills Council represents a particularly innovative manner of dealing with the need for skills upgrading in the electrical/electronics industry; and
- the laying of the foundation at the sectoral level for bipartite initiatives at broader levels which will be in the interest of business and labour.

It can be noted that sectoral initiatives might be considered a "public good". Individual firms might never undertake the types of activities sectoral initiatives engage in because of the large developmental costs associated with them and other constraints, even though these activities would be highly desirable from the point of view of society. The establishment of sectoral initiatives thus requires government assistance.

Sectoral initiatives, while certainly an important part of the economic restructuring process, should not, however, be seen as a panacea. There may be inherent limits and weaknesses in the role sectoral initiatives can play. They may include:

- inconsistencies between the common sectoral interests of business and labour and the overall national interest. Examples are generally not found in the human resource development area, but may occur in areas such as tax policy, trade policy and resource management where specific sectoral policy proposals may constitute a zero-sum game between the sector and the rest of the economy;
- an inability of sectoral initiatives to move beyond issues such as training;
- structural impediments to the establishment of sectoral initiatives in certain sectors. National initiatives would be needed for these sectors since sectoral initiatives cannot deal with their problems; and
- the limited number of policy levers available to business and labour at the sectoral level. Certain sectoral problems may require policy solutions well beyond the ambit of business and labour in that particular sector. The problem of insufficient aggregate demand, which leads to a basic lack of jobs, is one example of a situation where forces well beyond the control of the sector are responsible for sectoral problems. There may be a danger that an emphasis on a sectoral approach to solving the problems faced by a particular sector will transfer responsibility from the national level to

the sectoral level. This may reduce the pressure at the national level for more effective policies, even though it is at this level that the problem may lie. Supply-side policies at the sectoral level may not be substitutes for demand-side policies at the national level.

Conclusion

This background paper has attempted to provide a comprehensive discussion of the recent experience in the building of sectoral initiatives in Canada. The overall conclusion of the paper is that this experience has been a very positive one for both business and labour.

In contrast to the general experience at the workplace and aggregate economy level where business and labour often are at loggerheads over particular issues, the sectoral level has seen new and effective forms of joint decision making.

This may reflect the fact that sectoral initiatives have largely focused on labour market issues. Training and adjustment may be a positive-sum game for both parties. In any case, there is strong agreement among business, labour and government that the upside and downside adjustment models development by CSTE and the Sectoral Skills Council should be expanded to other sectors. It is believed that such a development would contribute significantly to successful economic restructuring in Canada.

References

- British Columbia Construction Industry Skills Improvement Council (1992), *British Columbia Construction Industry: Basic Skills Needs Assessment - Part 1*, February.
- British Columbia Task Force on Employment and Training (1992), *Learning and Work: The Way Ahead for British Columbians*.
- Canadian Labour Force Development Board (1991), *Report on the 1992 Budget for the Development Uses of Unemployment Insurance*, November.
- Canadian Labour Force Development Board (1991a), *A Proposal to Establish Local Labour Force Development Boards*, December.
- Canadian Labour Market and Productivity Centre (1988), *Human Resource Planning for the Space Industry in Canada*, National Industrial Adjustment Services Committee: Space Projects, December.
- Canadian Labour Market and Productivity Centre (1988a), *The Tax Treatment of Employment-Related Expenses in the Construction Industry: Towards Greater Equity and Efficiency*, a report of the Construction Sector Committee.
- Canadian Labour Market and Productivity Centre (1989), *Measures to Secure the Future of the Canadian Shipbuilding Industry*.
- Canadian Labour Market and Productivity Centre (1989a), *Human Resource Planning for the Canadian Plastics Processing Industry*.
- Canadian Labour Market and Productivity Centre (1990), *Report of the CLMPC Task Forces on the Labour Force Development Strategy*, March.
- Canadian Labour Market and Productivity Centre (1990a), *Government-Funded Organizations with Private Sector Representation Dealing with Labour Market Issues in Canada*, background paper prepared for Phase II Task Force on the Labour Force Development Strategy, March.
- Centre d'Adaptation de la Main-d'oeuvre Aérospatiale au Québec (1991), *Rapport annuel 1990*.
- Chaykowski, R. and A. Verma (eds.) (1992), *Industrial Relations in Canadian Industry*, Holt, Rinehart and Winston, forthcoming.
- Crookell, H. (1986), *Case Study of the Canadian Steel Trade Conference*, University of Western Ontario.
- Economic Council of Canada (1990), *Transitions for the 90s: Twenty-Seventh Annual Review*.
- Ekos Research Associates Inc. (1991), *Program Evaluation Study of the Canadian Steel Trade and Employment Congress: Final Report (Phase I)* prepared for Employment and Immigration Canada.
- Employment and Immigration Canada (1986), *Automotive: Why People Count, Report of the Automotive Industry Human Resources Task Force*.
- Employment and Immigration Canada (1987), *Electrical and Electronics Manufacturing Industry: A Human Resource Study*.
- Employment and Immigration Canada (1988), *Canadian Automotive Repair and Service Industry: A Human Resource Study*, prepared by Woods Gordon.
- Employment and Immigration Canada (1989), *Canadian Textiles Industries: Human Resource Study*, prepared by Research and Special Studies, November.
- Employment and Immigration Canada (1989a), *Success in the Works: A Policy Paper*, April.
- Employment and Immigration Canada (1990), *Canadian Trucking Industry - Human Resource Challenges and Opportunities*, prepared by Price Waterhouse, Spring.
- Employment and Immigration Canada (1990a), *The Impact of Technological Changes in Human Resources in Health Care*, prepared by the Canadian Hospital Association.
- Employment and Immigration Canada (1990b), *Canadian Foodservices Industry: A Human Resource Study*, prepared by Ernst and Young, Fall.
- Employment and Immigration Canada (1991), *Human Resources in the Canadian Aircraft Maintenance Industry*, prepared by Price Waterhouse, March.
- Employment and Immigration Canada (1991a), *Summary: Human Resources in the Canadian Commercial Printing Industry*, prepared by Price Waterhouse, Summer.
- Employment and Immigration Canada (1992), *National Sector Initiative Outlook: 1992-93, Labour Market Outlook and Sectoral Analysis*, February.
- Employment and Immigration Canada (1992a), *Status Report - EIC Sectoral Activities, Labour Market Outlook and Sectoral Analysis*, February.
- Employment and Immigration Canada (1992b), *The Canadian Software Industry: A Human Resources Study*, March.
- Employment and Immigration Canada (1992c), *The Canadian Automotive Parts and Accessories Industry: A Human Resource Study*.
- Employment and Immigration Canada (no date), *The Challenge of Technology Change in Canadian*

Municipalities: A Human Resource Study, prepared by The Coopers and Lybrand Consulting Group.

Employment and Immigration Canada, Canadian Labour Force Development Board, Government of Ontario (1991), *Local Boards: A Partnership for Training*, December.

Fournier, P. (1986), Consensus Building in Canada: Case Studies and Prospects, in Keith Banting, research coordinator, *The State and Economic Interests*, volume 32 of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (MacDonald Commission), University of Toronto Press.

Government of Canada (1991), *Prosperity Through Competitiveness*, Consultation Paper for the Prosperity Initiative.

Government of Canada (1991a), *Canada's Prosperity - Challenges and Prospects*, background paper for the Prosperity Initiative.

Gunderson, M. (1986), Alternative Mechanisms for Dealing with Permanent Layoffs, Dismissals and Plant Closing, in C. Riddell, research coordinator, *Adapting to Change: Labour Market Adjustment in Canada*, MacDonald Commission Research Volume no.16, University of Toronto Press.

Gunderson, M. (1992), A Review of Evaluation Criteria Applied to CSTEC, Appendix E, in *Program Evaluation Study of the Canadian Steel Trade and Employment Congress: Final Report (Phase I)*, Ekos Research Associates Inc.

Industry, Science and Technology Canada (1991), *Industrial Competitiveness: A Sectoral Perspective*, Consultation Paper for the Prosperity Initiative.

IR Research Services (1990), *Worklife Report* Special Issue on Community and Sectoral Approaches to Labour Market Policy, Volume 7, Number 3.

Joint Human Resources Committee of the Canadian Electrical and Electronics Manufacturing Industry (1989), *Connections for the Future: A Human Resources Strategy for the Canadian Electrical and Electronics Manufacturing Industry*, January.

Kochan, T. (1992), *Transforming Industrial Relations: A Blueprint for Change*, The Don Wood Lecture in Industrial Relations, Industrial Relations Centre, Queen's University.

Kumar, P. and M.L. Coates (1991), *Industrial Relations in 1991: Trends and Emerging Issues*, Current Industrial Relations Scene, Industrial Relations Centre, Queen's University.

O'Grady, J. (1992), Integrating Sustainable Development into Workplace Governance, a discussion paper prepared for the Environmental Round Table, January 20.

Ontario Premier's Council (1990), *People and Skills in the New Global Economy*.

Ontario Training and Adjustment Board (1991), *Skills to Meet the Challenge: A Training Partnership for Ontario*.

Pomeroy, F. (1992), Introducing Change in the Workplace, *Business Quarterly*, Winter, pp.127-131.

Porter, M. (1991), *Canada at the Crossroads: The Reality of a New Competitive Environment*, study prepared for the Business Council on National Issues and the Government of Canada, October.

United Steelworkers of America (1992), *Empowering Workers in the Global Economy*, A Labour Agenda for the 1990s, Background and Conference Proceedings, October 22-23, 1991, Toronto, Ontario.

Waldie, K. (1986), The Evolution of Labour-Government Consultation on Economic Policy, in Craig Riddell, research coordinator, *Labour-Management Cooperation in Canada*, volume 15 of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (MacDonald Commission), University of Toronto Press.

Warrian, P. (1989), *Industrial Restructuring, Occupational Shifts and Skills: the Steel and Electronic Manufacturing Cases*, background paper prepared for Study Tier Two, Colleges and the Changing Economy, Vision 2000, Ontario Council of Regents.

Warrian, P. (1989a), Trade Union and Labour Market Planning: The Case for Sectoral Regulation, paper presented to a seminar on the Future of Social Democracy, University College, March 17.

Warrian, P. (1991), Perspectives on Economic Restructuring, *Labour Research Exchange*, Canadian Labour Market and Productivity Review, September.

World Economic Forum (1991), *World Competitiveness Report*.

Notes

¹ For discussion of the positive role sectoral initiatives can play in economic restructuring see Economic Council of Canada (1990), Government of Canada (1991), Employment and Immigration Canada (1989a), Industry, Science and Technology Canada (1991), Ontario Premier's Council (1990), Ontario Training and Adjustment Board (1991), British Columbia Task Force on Employment and Training (1992), Warrian (1989 and 1991), O'Grady (1992), United Steelworkers of America (1991), Pomeroy (1992), Kumar and Coates (1991), and Kochan (1992).

² A summary of the mandate and activities of all established sectoral organization is available from the CLMPC.

³ Earlier business-labour sectoral committees existed, such as the Canadian Textile Labour Management Committee established in the 1960s.

⁴ The activities of other sectoral initiatives such as CARS will be reviewed in a forthcoming CLMPC background paper.

Survey of Forecasts for the Canadian Economy

An examination of output, labour market, and productivity forecasts produced by model-based public and private sector forecasting organizations in Canada (Department of Finance, Informetrica, WEFA Group, Data Resources Incorporated Canada (DRI), Conference Board of Canada, and the Institute for Policy Analysis of the University of Toronto) is instructive in two regards. First, it provides a "consensus" view on trends in key variables based on the average forecast (see Table 1). Second, it illustrates the range of forecasts, showing the degree of divergence of views of forecasters on output, labour market, and productivity trends. Some variables show little divergence. For others the range is great, illustrating more uncertainty.

Output Forecasts

The health of the labour market is largely conditioned by the overall strength of the economy. Therefore, the starting point for the examination of labour market forecasts is output forecasts. There is a fair degree of consensus among the model-based forecasting organizations on the short-term outlook for the Canadian economy. Real output forecasts for 1992 range from a low of 1.7 percent to a high of 2.7 percent, with an average of 2.3 percent (see Table 2). Different assumptions about interest rate developments, consumer confidence, and the U.S. economy explain the divergence of views on the short-term prospects for the economy. All forecasters expect the economy to pick up momentum in 1993, with an average output growth forecast of 3.9 percent and a range from 3.0 percent to 4.7 percent. The average forecast for 1994 and 1995 is in the 3.8 - 3.9 percent range, with no forecaster below 3.3 percent in either of the two years.

While growth forecasts for the 1993-95 period may appear robust, it should be remembered that substantial underutilized capacity currently exists in the Canadian economy. Even the highest forecast would not see the output gap eliminated by 1995. Based on the OECD's estimate of an output gap of 8.5 percentage points in 1991 and a potential growth rate of 3 percent, the most rosy economic forecast for the 1992-95 period — the 4.0 percent per year growth rate forecast by the Department of Finance — still leaves a 4.5 point output gap by the end of 1995. The output gap in 1995 based on the average forecast would be a considerable 6.5 percentage points.

Over the 1996-2000 period output growth forecasts diverge significantly — from a high of 3.6 percent per year to a low of 2.3 percent with the average 2.9 percent. It should be noted that if growth corresponds to the average, no progress will be made in closing the output gap between 1995 and 2000.

Over the cyclically neutral peak-to-peak 1981-89 period real output growth in the Canadian economy averaged 3.2 percent per year. Based on the actual growth rates for 1990 and 1991 and the average forecast for the 1992-2000 period, the average annual rate of increase over the 1990-2000 period (1989 base) will be 2.4 percent, 0.8 points lower. Most of the fall-off in growth is due to slower productivity growth — an average 1.0 percent compared to 1.6 percent in the 1980s. Employment growth is down only slightly — from 1.6 percent to 1.3 percent per year.

Labour Market Forecasts

Before looking at labour market forecasts, it is useful to highlight two key relationships between labour market variables. First, labour force growth is determined by the rate of growth of the working age or source population (population 15 and over) and the aggregate participation rate. Second, the unemployment rate is determined by the relative changes in labour force and employment growth.

working age population

There is less uncertainty about trends in working age population in the 1990s than other labour force variables (see Table 1 and 3). All forecasts for this variable are within the 1.3 - 1.5 range for the 1992-95 period and the 1.2-1.4 percent range for the 1996-2000 period, a remarkably small variance compared to other variables. This very limited divergence of views on source population reflects the relatively predictable nature of the variable.

Working age population is determined by three factors — the number of persons who turn 15 in any year, which is known with an extremely high degree of certainty since those persons are already born (at least for forecasts up to 15 years); the mortality rate of those 15 and over, also known with a high degree of certainty; and net immigration. It is this third variable which is responsible for what divergence there is in source

population forecasts, since future immigration and emigration levels are uncertain.

The Canadian government has announced target landed immigration levels of 250,000 persons per year for the 1992-95 period. These levels appear to be incorporated into all forecasts. Immigration at these levels provides about 40 percent of source population growth (0.6 percentage points out of 1.4 percent). If these levels are not realized, either because of changes in immigration policy or because fewer people were interested in coming to Canada due to high unemployment and the associated limited employment opportunities, then working age population growth would be lower.

It is interesting to note that working age population growth in the 1990s is actually expected to be faster than in the 1980s. The consensus view is that working age population will advance at a 1.4 percent average annual rate over the 1990-2000 period compared to 1.2 percent over the 1981-89 period. This development reflects the greater number of immigrants expected to enter Canada in the 1990s compared to the 1980s.

participation rate

In contrast to working age population, labour force participation rate forecasts differ greatly, particularly in the medium term. Over the 1992-95 period the average annual rate of change forecast for the aggregate participation rate ranges from a low of -0.2 percent to a high of 0.6 percent, with the average or "consensus" forecast 0.1 percent. A key factor behind the differences is the output growth forecast as participation rate behaviour in the short to medium term can have a strong cyclical component.

In the second half of the 1990s, there is less variation in participation rate forecasts. While the average forecast remains at 0.2 percent per year the 1996-2000 period, the range is from 0.1 percent to 0.4 percent. This situation reflects the expected smaller cyclical variation in the participation rate in this period. The trend participation rate forecast largely determines the actual participation rate forecast. Less divergence among forecasters appears to exist on the trend participation rate than the cyclical behaviour of the participation rate.

The average aggregate participation rate forecast for the year 2000 is 67.3 percent, with a range from 66.8 percent to 68.1 percent. In 1989 the participation rate was 67.0 percent, before falling in the early years of the 1990s due to the recession. From 1989 to 2000, the rate of growth of the participation rate, based on the average 2000 forecast, is expected to be only 0.1 percent per year, down from 0.4 percent between 1981 and 1989 and 0.8 percent from 1973 to 1981. Indeed, in some

forecasts the aggregate participation rate never regains its 1989 level in the 1990s or beyond. All forecasts show that participation rate growth is expected to account for a much smaller share of total labour force growth in the 1990s than in the 1970s and 1980s.

This much lower growth in the aggregate participation rate expected in the 1990s reflects several factors: the slower growth of age-specific female participation rates due to the much reduced gap between male and female participation rates; the decline in participation rates for older males due, in part, to the continued trend toward early retirement; and the growth in the share of the population in older age groups, which have lower participation rates.

labour force

Labour force growth forecasts are determined by working age population and participation rate forecasts. They exhibit more variability than working age population forecasts but less than participation rate forecasts. Over the 1992-95 period the average forecast is 1.5 percent, with the range from 1.3 to 2.0 percent, reflecting the large variation in participation rate forecasts. Over the 1996-2000 period the average forecast is 1.4 percent but the range is less, again reflecting less uncertainty about participation rate developments.

From the 1989 cyclical peak to 2000, the average or consensus forecast shows the labour force expected to grow at a 1.4 percent average annual rate, down from 1.6 percent between 1981 and 1989. This slower growth reflects the fall-off in participation rate growth, as working age population growth is expected to pick up slightly.

employment

Forecasters diverge significantly on the medium-term outlook for employment, with the range for the 1992-95 period from 1.3 percent per year to 2.4 percent. The average forecast is a relatively strong 1.8 percent, due to the cyclical rebound from the 1990-91 recession. Like the participation rate, employment forecasts are largely conditioned by the output growth outlook. Forecasters with robust outlooks for real growth also expect strong employment growth. Forecasters projecting weak output growth have lower employment growth. In the second half of the 1990s the average forecast for employment growth is 1.6 percent per year, down from that in the 1992-95 period as the strong employment growth associated with the cyclical rebound is exhausted.

From the 1989 cyclical peak to 2000 the average forecast shows employment growth at 1.3 percent per year, down from the 1.6 percent rate experienced between 1981 and 1989.

unemployment

For 1992 almost all forecasters expect the unemployment rate to be higher than the 10.3 percent recorded in 1991. Beyond 1992, forecasters differ widely on their outlook for the unemployment rate. Two forecasters expect the unemployment rate to remain above 10 percent until at least 1995, while other forecasters expect the unemployment rate to fall to the 8 to 9 percent rate in 1995 (8.3 percent is the most optimistic forecast). The average forecast for 1995 is 9.6 percent. Again, the unemployment rate forecasts largely reflect different views on output growth, with above average output forecasts associated with below average unemployment rates.

Forecasters also differ sharply on their outlook for unemployment in the year 2000, with forecasts ranging from 10.2 percent to 7.2 percent and averaging 8.5 percent. Over the 1990-2000 period the average unemployment rate is expected to average 9.5 percent, up slightly from the 9.3 percent average of the 1982-89 period.

Productivity Forecasts

The average forecast for output per worker over the 1992-95 period is 1.7 percent, with a range from 1.4 percent to 2.2 percent (see Tables 1 and 4). Above average productivity forecasts tend to be associated with above average output forecasts and below average productivity forecasts with below average output growth, due to the positive effect of output on productivity. Productivity actually fell over the 1990-91 period because of the recession so the 1992-95 period is expected to enjoy a cyclical rebound in productivity. Over the 1996-2000 period the average forecast for output per worker growth is 1.2 percent, down from the 1992-95 period, with a range from 0.7 percent to 2.1 percent.

From the 1989 output peak to the year 2000 the average forecast for aggregate labour productivity growth is 1.0 percent per year. This is down significantly from the 1.6 percent per year recorded over the peak-to-peak 1981 to 1989 period. In other words, slower productivity growth is expected in the 1990s. It is this slower productivity growth that largely accounts for the expected fall-off in output growth from 3.2 percent to 2.4 percent per year. Labour force growth, the other determinant of output growth, is expected to fall only 0.2 percentage points.

Table 1
Forecast Summary Table
(average annual rate of change)

	actual		average forecasts		
	1982-89	1990-91	1992-95	1996-2000	1990-2000
output	3.2	-1.0	3.5	2.9	2.4
working age pop.	1.2	1.5	1.4	1.3	1.4
participation rate	0.4	-0.5	0.1	0.2	0.1
labour force	1.6	0.9	1.5	1.5	1.4
employment	1.6	-0.6	1.8	1.6	1.3
unemployment (%)	9.3	9.2	10.3	8.8	9.5
productivity	1.6	-0.4	1.7	1.2	1.0
prod. elasticity (%)	50	—	49	41	43

	ranges		
	1992-95	1996-2000	1990-2000
output	3.0 - 4.0	2.3 - 3.6	2.0 - 2.8
working age population	1.3 - 1.5	1.2 - 1.4	1.3 - 1.4
participation rate	-0.2 - 0.6	0.1 - 0.4	0.0 - 0.1
labour force	1.3 - 2.0	1.3 - 1.8	1.4 - 1.5
employment	1.3 - 2.4	1.3 - 2.2	1.1 - 1.5
unemployment (%)	9.3 - 10.4	7.7 - 10.0	7.2 - 10.2
productivity	1.4 - 2.2	0.7 - 2.1	0.7 - 1.3
prod. elasticity (%)	36 - 57	30 - 58	33 - 50

Source: Tables 2 - 4

Table 2
A Survey of Output Forecasts
(annual or average annual rate of change)

	real output						
	1992	1993	1994	1995	1992-95	1996-2000	1990-2000
Finance	2.7	4.5	4.4 ¹	4.4 ¹	4.0	—	—
Informetrica	2.3	3.4	3.3	3.5	3.1	2.3	2.0
WEFA Group	2.2	3.0	3.3	3.6	3.0	3.0	2.3
DRI	2.3	4.2	4.3	3.8	3.9	3.2 ²	2.6
Conference Board Institute for Policy Analysis	1.7	3.7	3.4	3.5	3.0	2.6 ²	2.1
average	2.4	4.7	4.5	4.1	3.9	3.6	2.8
average	2.3	3.9	3.9	3.8	3.5	2.9	2.4

Sources: WEFA Group short-term forecast, July 1992, long-term forecast April, 1992; The Budget 1992, Department of Finance, February, 1992; Conference Board of Canada, short-term forecast, July 1992, long-term forecast, December 1991; Focus Model Base Forecast, Institute for Policy Analysis, University of Toronto, April, 1992; DRI Canada short-term forecast, July, 1992, long-term forecast, May 1992; Informetrica forecast, April 1992.

Note: The base year used for calculation of average annual growth rates is the year prior to the first year of the period indicated. Output fell 0.5 percent in 1990 and 1.7 percent in 1991. Over the peak to peak 1981-89 period output rose at a 1.6 percent average annual rate.

(1) 1994-97
(2) 1997-2000

Table 3
A Survey of Labour Market Forecasts

(annual or average annual rate of change, unless otherwise specified)

	1992	1993	1994	1995	1992-95	1996-2000	1990-2000
working age population							
Informetrica	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.3	1.4
WEFA Group	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	1.3
DRI	1.5	1.5	1.5	1.4	1.5	1.4	1.4
Conference Board	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4	1.4
Institute for Policy Analysis	1.5	1.3	1.3	1.3	1.4	1.2	1.3
average	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.3	1.4
participation rate							
Informetrica	-0.6	0.3	0.3	0.2	0.0	0.1	0.0
WEFA Group	-1.3	0.2	0.7	0.9	0.1	0.4	0.1
DRI	-1.4	0.1	0.2	0.3	-0.2	0.2	0.1
Conference Board	-1.4	0.2	0.3	0.3	-0.2	0.4	0.1
Institute for Policy Analysis	0	1.4	0.7	0.4	0.6	0.1	0.1
average	-0.9	0.4	0.4	0.4	0.1	0.2	0.1
participation rate (level)							
							year 2000
Informetrica	65.9	66.1	66.3	66.4	66.2	66.7	66.8
WEFA Group	65.6	65.7	66.1	66.6	66.0	67.5	66.8
DRI	65.4	65.5	65.6	66.6	66.4	67.1	67.4
Conference Board	65.4	65.5	65.7	65.9	65.6	66.9	67.5
Institute for Policy Analysis	66.3	67.2	67.7	67.9	67.3	68.2	68.1
average	65.7	66.0	66.3	66.7	66.3	67.3	67.3
labour force							
Finance	1.1	2.3	—	—	—	—	—
Informetrica	0.8	1.7	1.7	1.7	1.5	1.4	1.4
WEFA Group	0.1	1.5	2.0	2.2	1.5	1.6	1.4
DRI	0.2	1.6	1.7	1.8	1.4	1.6	1.4
Conference Board	0.1	1.5	1.8	1.8	1.3	1.8	1.5
Institute for Policy Analysis	1.5	2.7	2.0	1.7	2.0	1.3	1.5
average	0.6	1.9	1.8	1.8	1.5	1.5	1.4
employment							
Finance	1.1	3.0	2.8 ¹	2.8 ¹	2.4	—	—
Informetrica	0.7	1.6	1.8	1.8	1.6	1.4	1.1
WEFA Group	-0.7	1.2	2.2	2.6	1.3	2.2	1.4
DRI	0.2	1.6	1.7	2.1	1.7	1.8	1.3
Conference Board	-0.7	1.9	2.4	2.7	1.5	1.3	1.4
Institute for Policy Analysis	1.3	3.5	2.9	2.4	2.5	1.5	1.5
average	0.3	2.1	2.3	2.5	1.8	1.6	1.3
unemployment rate (level)							
							year 2000
Finance	10.3	9.7	—	—	—	—	7.0(1997)
Informetrica	10.4	10.5	10.4	10.1	10.4	10.0	10.2
WEFA Group	11.0	11.3	11.1	10.8	11.1	8.9	7.8
DRI	11.0	10.7	10.3	9.4	10.4	8.9	8.7
Conference Board	11.0	10.7	10.1	9.4	10.3	8.5	8.7
Institute for Policy Analysis	10.4	9.7	8.9	8.3	9.3	7.7	7.2
average	10.7	10.4	10.2	9.6	10.3	8.8	8.5

1. Average for the 1994-97 period

Sources: see Table 2.

Note: The base year used for calculation of average annual growth rates is the year prior to the first year of the period indicated. Working age population growth was 1.4 percent and 1.5 percent in 1990 and 1991 respectively and averaged 1.2 percent per year over the 1982-89 period. Participation rate growth was 0 percent and -1.0 percent in 1990 and 1991 respectively and averaged 0.4 percent per year over the 1982-89 period. Labour force growth was 0.6 percent and 1.3 percent in 1990 and 1991 respectively and averaged 1.6 percent per year over the 1982-89 period. Employment growth was 0.7 percent and -1.8 percent in 1990 and 1991 respectively and averaged 1.6 percent per year over the 1982-89 period. The unemployment rate was 8.1 percent in 1990 and 10.3 percent in 1991 and averaged 9.3 percent over the 1982-89 period.

Table 4
A Survey of Productivity Forecasts
(annual or average annual rate of change)

	output per worker						
	1992	1993	1994	1995	1992-95	1996-2000	1990-2000
Finance	1.6	1.5	1.6 ¹	1.6 ¹	1.6	—	—
Informetrica	1.6	1.8	1.5	1.4	1.6	0.7	0.9
WEFA Group	2.9	1.8	1.1	1.0	1.7	0.8	0.9
DRI	2.1	2.6	2.6	1.7	2.2	1.3	1.3
Conference Board	2.5	1.8	1.0	0.8	1.5	1.3	0.7
Institute for Policy Analysis	1.1	1.2	1.6	1.5	1.4	2.1	1.3
average	2.0	1.6	1.6	1.3	1.7	1.2	1.0

	output per worker growth/output growth (percent)						
Finance	59	33	36	36	40	—	—
Informetrica	70	53	45	40	52	30	45
WEFA Group	132	60	33	28	57	27	39
DRI	91	62	60	45	56	41	50
Conference Board	147	49	29	23	50	50	33
Institute for Policy Analysis	46	26	36	37	36	58	46
average	91	47	40	35	49	41	43

1. average for the 1994-97 period

Source: see Table 2

Note: Output per worker fell 1.2 percent in 1990 and increased 0.1 percent in 1991. Over the peak to peak 1982-89 period (1981 base) it rose at a 1.6 percent average annual rate.

Tableau 4
Relève des prévisions de la productivité
 (taux annuel ou annuel moyen de changement)

croissance de la production par travailleur		1992	1993	1994	1995	1992-1995	1995-2000	1990-2000
Finances	Informetrica	1,6	1,5	1,6 ¹	1,6 ¹	1,6	—	0,9
	WEFA Group	1,6	1,8	1,5	1,4	1,6	0,7	0,9
	DRI	2,9	1,8	1,1	1,0	1,7	0,8	1,3
	Conference Board	2,1	2,6	2,6	1,7	2,2	1,3	0,7
	Institute for Policy Analysis	1,1	1,2	1,6	1,5	1,4	2,1	1,3
moyenne		2,0	1,6	1,6	1,3	1,7	1,2	1,0
croissance de la production par travailleur/croissance de la production (pourcentage)								
Finances	Informetrica	59	33	36	40	40	—	—
	WEFA Group	70	53	45	40	52	30	45
	DRI	132	60	33	28	57	27	39
	Conference Board	147	49	29	23	50	41	50
	Institute for Policy Analysis	46	26	36	37	36	58	46
moyenne		91	47	40	35	49	41	43
1. moyenne pour la période 1994-1997								

Source : Voir tableau 2

Note : La production par travailleur a reculé de 1,2 % en 1990 et progressé de 0,1 % en 1991. Pendant la période de crête à crête 1982-1989 (base de 1981), elle a progressé à un taux annuel moyen de 1,6 %.

Relevé des prévisions du marché du travail
(taux annuel ou annuel moyen de changement, sauf indication contraire)

Tableau 3

	1992	1993	1994	1995	1992-1995	1995-2000	1990-2000
Informetrica	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,3	1,4
WEFA Group	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,3
DRI	1,5	1,5	1,5	1,4	1,5	1,4	1,4
Conference Board	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4
Institute for Policy Analysis	1,5	1,3	1,3	1,3	1,4	1,2	1,3
moyenne	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4
Informetrica	-0,6	0,3	0,3	0,2	0,0	0,1	0,0
WEFA Group	-1,3	0,2	0,7	0,9	0,1	0,4	0,1
DRI	-1,4	0,1	0,2	0,3	-0,2	0,2	0,1
Conference Board	-1,4	0,2	0,3	0,3	-0,2	0,4	0,1
Institute for Policy Analysis	0	1,4	0,7	0,4	0,6	0,1	0,1
moyenne	-0,9	0,4	0,4	0,4	0,1	0,2	0,1
Informetrica	65,9	66,1	66,3	66,4	66,2	66,7	66,8
WEFA Group	65,6	65,7	66,1	66,6	66,0	67,5	66,8
DRI	65,4	65,5	65,6	66,6	66,4	67,1	67,5
Conference Board	65,4	65,5	65,7	65,9	65,6	66,9	67,5
Institute for Policy Analysis	66,3	67,2	67,7	67,9	67,3	68,2	68,1
moyenne	65,7	66,0	66,3	66,7	66,3	67,3	67,3
Informetrica	2,3	1,7	1,7	1,7	1,5	1,4	1,4
WEFA Group	0,8	1,5	2,0	2,2	1,5	1,6	1,4
DRI	0,1	1,6	1,7	1,8	1,4	1,6	1,4
Conference Board	0,1	1,5	1,6	1,8	1,3	1,8	1,5
Institute for Policy Analysis	1,5	2,7	2,0	1,7	2,0	1,3	1,5
moyenne	0,6	1,9	1,8	1,8	1,5	1,5	1,4
Informetrica	1,1	3,0	2,8 ¹	2,8 ¹	2,4	1,4	—
WEFA Group	-0,7	1,2	2,2	2,6	1,3	2,2	1,1
DRI	0,2	1,6	2,7	2,1	1,7	1,8	1,3
Conference Board	-0,7	1,9	2,4	2,7	1,5	1,3	1,4
Institute for Policy Analysis	1,3	3,5	2,9	2,4	2,5	1,5	1,3
moyenne	0,3	2,1	2,3	2,5	1,8	1,6	1,3
Informetrica	10,3	9,7	10,4	10,1	10,4	10,0	7,0 (1997)
WEFA Group	11,0	11,3	11,1	10,8	11,1	10,4	10,2
DRI	11,0	10,7	10,3	9,4	10,4	8,9	8,7
Conference Board	11,0	10,7	10,1	9,4	10,3	8,5	8,7
Institute for Policy Analysis	10,4	9,7	8,9	8,3	9,3	7,7	7,2
moyenne	10,7	10,4	10,2	9,6	10,3	8,8	8,5

Sources : Voir tableau 2.

1. Moyenne de la période 1994-1997

Note : L'année de base qui a servi au calcul des taux annuels moyens de croissance est celle qui précède la première année de la période indiquée. La croissance de la population en âge de travailler a atteint respectivement 1,4 % et 1,5 % en 1990 et 1991, et une moyenne de 1,2 % par an au cours de la période 1982-1989. La croissance du taux d'activité a été respectivement de 0 % et de -1,0 % en 1990 et en 1991, pour une moyenne de 0,4 % par an pour la période 1982-1989. La croissance de la population active a respectivement atteint 0,6 % et 1,3 % en 1990 et 1991, pour une moyenne de 1,6 % par an au cours de la période 1982-1989. La croissance de l'emploi a été respectivement de 0,7 % et de -1,8 % en 1990 et 1991, pour une moyenne de 1,6 % par an pour la période 1982-1989. Le taux de chômage a été de 8,1 % en 1990 et de 10,3 % en 1991, pour une moyenne de 9,3 % pour la période 1982-1989.

production
population en âge de travailler
taux d'activité
population active
emploi
chômage (%)
productivité
élasticité de la prod. (%)

production
population en âge de travailler
taux d'activité
population active
emploi
chômage (%)
productivité
élasticité de la prod. (%)

1992-1995

30 - 58

production
population en âge de travailler
taux d'activité
population active
emploi
chômage (%)
productivité

33 - 50

2,0 - 2,8
1,3 - 1,4
0,0 - 0,1
1,4 - 1,5
1,1 - 1,5
7,2 - 10,2
0,7 - 1,3

1990-2000

production
population en âge de travailler
taux d'activité
population active
emploi
chômage (%)
productivité
élasticité de la prod. (%)

Prévisions de productivité

La prévision moyenne de production par travailleur pour la période 1992-1995 s'établit à 1,7 %, la fourchette allant de 1,4 à 2,9 % (voir les tableaux 1 et 4). Les prévisions d'une productivité supérieure à la moyenne vont en général de pair avec les prévisions d'une production supérieure à la moyenne, et les prévisions de productivité inférieures à la moyenne avec une croissance de la production inférieure à la moyenne, étant donné l'effet positif de la production sur la productivité. Cette dernière a en général diminué au cours de la période 1990-1991 en raison de la récession, donc on s'attend à ce que la période 1992-1995 profite d'une reprise cyclique de la productivité. Pour la période 1996-2000, la prévision moyenne de croissance de la production par travailleur est de 1,2 %, en diminution par rapport à la période 1992-1995, la fourchette étant de 0,7 à 2,1 %.

De la crête de la production de 1989 jusqu'à l'an 2000, la prévision moyenne de la croissance globale de la productivité de la main-d'œuvre est de 1,0 % par an. Cela représente une baisse sensible par rapport au taux de 1,6 % enregistré pour la période de crête de 1981 à 1989. En d'autres termes, on s'attend à un ralentissement de la croissance de la productivité dans les années 1990. C'est ce ralentissement de la croissance de la production qui rend en grande partie compte de la diminution de la croissance de la production, qui devrait passer de 3,2 % à 2,4 % par an. La croissance de la population active, l'autre déterminante de la croissance de la production, ne devrait reculer que de 0,2 point.

période 1992-1995, étant donné que la vigoureuse croissance de l'emploi associée à la reprise cyclique s'est épuisée.

De la crête cyclique de 1989 à l'an 2000, la prévision moyenne fait ressortir une croissance de l'emploi de 1,3 % par an, en baisse par rapport au taux de 1,6 % enregistré de 1981 à 1989.

chômage

Pour 1992, la presque totalité des prévisionnistes s'attendent à un taux de chômage supérieur au taux de 10,3 % enregistré en 1991. Après 1992, les prévisionnistes ont des perspectives extrêmement divergentes en matière de taux de chômage. Deux d'entre eux prévoient que le taux de chômage restera supérieur à 10 % jusqu'en 1995 au moins, alors que d'autres s'attendent à un déclin du taux de chômage jusqu'au niveau de 8 à 9 % en 1995 (8,3 % constitue la prévision la plus optimiste). La prévision moyenne pour 1995 est de 9,6 %. Ici encore, les prévisions de taux de chômage sont largement le reflet de différents points de vue sur la croissance de la production, des prévisions d'une production supérieure à la moyenne allant de pair avec des taux de chômage inférieurs à la moyenne.

Les prévisionnistes sont également fortement en désaccord en ce qui concerne leurs perspectives de chômage en l'an 2000, les prévisions allant de 10,2 à 7,2 %, pour une moyenne de 8,5 %. Pour la période 1990-2000, on s'attend à un taux de chômage moyen de 9,5 %, ce qui représente une légère augmentation par rapport à la moyenne de 9,3 % de la période 1982-1989.

prévisions allant jusqu'à 15 ans); le taux de mortalité des personnes âgées de 15 ans et plus, également connu avec un degré élevé de certitude, et l'immigration nette. C'est cette dernière variable qui est responsable de toute divergence entre les prévisions de la population source, étant donné que les niveaux futurs d'immigration et d'émigration sont incertains.

Le gouvernement canadien a annoncé qu'il avait pour objectif des niveaux d'immigration de 250 000 personnes par an pour la période 1992-1995. Il semble que ces niveaux aient été intégrés à toutes les prévisions. À ces niveaux, l'immigration fournit environ 40 % de la croissance de la population source (0,6 point sur 1,4 %). Si ces niveaux ne sont pas atteints, soit parce que la politique d'immigration change ou parce que moins de personnes s'intéressent à venir au Canada en raison du taux élevé de chômage et des possibilités limitées d'emploi que cela implique, la croissance de la population en âge de travailler sera inférieure.

Il est intéressant de noter que la croissance de la population en âge de travailler dans les années 1990 devrait en réalité être plus rapide que dans les années 1980. On s'attend pour dire que la population en âge de travailler progressera à un rythme annuel moyen de 1,4 % au cours de la période 1990-2000, par comparaison à un taux de 1,2 % pour la période 1981-1989. Cette évolution rend compte de ce qu'on attend d'un nombre supérieur d'immigrants au Canada dans les années 1990 par comparaison aux années 1980.

taux d'activité

Dans la seconde moitié des années 1990, les prévisions de taux d'activité varient moins. La prévision moyenne se maintient sans doute à 0,2 % par an pour la période 1996-2000, mais la fourchette va de 0,1 à 0,4 %. Cette situation rend compte de ce qu'on s'attend à une variation cyclique moindre du taux d'activité dans cette période. La prévision du taux d'activité tendanciel détermine dans une large mesure la prévision du taux d'activité réel. Il semble y avoir une moindre divergence parmi les prévisionnistes au sujet du taux d'activité tendanciel qu'au sujet du comportement cyclique du taux d'activité.

La prévision du taux d'activité global moyen pour l'an 2000 est de 67,3 %, avec une fourchette de 66,8 à 68,1 %. En 1989, le taux d'activité avait été de 67,0 % avant de décliner au début des années 1990 en raison de la récession. De 1989 à 2000, le taux de croissance du taux d'activité, fondé sur la prévision

population active

Ce fort ralentissement du taux global d'activité que l'on attend pour les années 1990 rend compte de plusieurs facteurs - du ralentissement de la croissance des taux d'activité des femmes étant donné que l'écart entre les taux d'activité des hommes et des femmes a fortement diminué, du recul des taux de participation des hommes âgés en partie du fait de la tendance continue à des départs précoces à la retraite, et de la part croissante prise par la population des groupes d'âge plus avancé, où les taux d'activité sont plus bas.

Les prévisions de croissance de la population active s'inspirent des prévisions sur la population en âge de travailler et sur celles des taux d'activité. On y constate une variabilité plus grande que dans les prévisions de la population en âge de travailler, mais inférieure à celle des prévisions des taux d'activité. Au cours de la période 1992-1995, la prévision moyenne est de 1,5 %, avec une fourchette de 1,3 à 2,0 %, ce qui rend compte de l'importante variation entre les prévisions de taux d'activité. Au cours de la période 1996-2000, la prévision moyenne est de 1,4 %, mais la fourchette est plus étroite, ce qui une fois de plus rend compte de la moindre incertitude en matière d'évolution des taux d'activité.

De la crête cyclique de 1989 à l'an 2000, la prévision moyenne ou consensuelle montre que l'on s'attend à une croissance de la population active à un rythme annuel moyen de 1,4 %, en baisse par rapport à 1,6 % de 1981 à 1989. Ce ralentissement de la croissance reflète la diminution de la croissance du taux d'activité, étant donné que l'on s'attend à un léger redressement de la croissance de la population en âge de travailler.

Les prévisionnistes ont d'importantes divergences d'opinion au sujet des perspectives à moyen terme de l'emploi, avec une fourchette pour la période 1992-1995 allant de 1,3 % par an à 2,4 %. La prévision moyenne s'établit au niveau relativement vigoureux de 1,8 %, du fait de la reprise cyclique à partir de la récession de 1990-1991. Tout comme dans le cas du taux d'activité, les prévisions d'emploi sont largement tributaires des perspectives de croissance de la production. Les prévisionnistes qui adoptent une solide perspective de croissance réelle s'attendent également à une croissance vigoureuse de l'emploi. Les prévisionnistes qui projettent une faible croissance de la production prévoient une croissance plus lente de l'emploi. Dans la seconde moitié des années 1990, la prévision moyenne de croissance de l'emploi est de 1,6 % par an, en diminution par rapport à celle de la

emploi

L'examen des prévisions de la production, du marché du travail et de la productivité réalisé par les organismes de prévision à base de modèles des secteurs public et privé au Canada (le ministère des Finances, Informetrica, WEFA Group, Data Resources Incorporated (DRI), la Conférence Board du Canada et l'Institute for Policy Analysis de l'Université de Toronto) est instructif à deux égards. Tout d'abord, il donne un point de vue «consensus» sur les tendances des variables clés à partir de la prévision moyenne (voir le tableau 1). En second lieu, il illustre la fourchette des prévisions, en indiquant dans quelle mesure les points de vue des prévisionnistes divergent en matière de tendance de la production, du marché du travail et de la productivité. Pour certaines variables, on constate une faible divergence. Pour d'autres, la fourchette est large, ce qui témoigne d'une plus grande incertitude.

Prévisions de la production

En grande partie, la santé du marché du travail est tributaire de la vigueur globale de l'économie. C'est pourquoi le point de départ de l'examen des prévisions du marché du travail porte sur les prévisions de la production. Il existe parmi les organismes de prévision à base de modèles un degré assez élevé de consensus sur les perspectives à court terme de l'économie canadienne. Les prévisions de production réelle pour 1992 vont d'un creux de 1,7 % à un sommet de 2,7 %, la moyenne étant de 2,3 % (voir le tableau 2). Les divergences d'opinion sur les perspectives à court terme de l'économie s'expliquent par les différents hypothèses concernant l'évolution des taux d'intérêt, la confiance du consommateur et l'économie des États-Unis. Tous les prévisionnistes s'attendent à une relance de l'économie en 1993, la moyenne prévisionnelle de croissance de la production étant de 3,9 %, pour une fourchette allant de 3,0 % à 4,7 %. La moyenne prévisionnelle pour 1994 et 1995 se situe dans une fourchette de 3,8 % à 3,9 %, et aucun prévisionniste ne propose de taux inférieur à 3,3 % dans l'une ou l'autre de ces années.

Les prévisions de croissance pour la période 1993-1995 paraissent sans doute vigoureuses, mais il faut se rappeler qu'il existe actuellement une capacité considérablement sous-utilisée dans l'économie canadienne. Même les prévisions les plus optimistes n'envisageraient pas une élimination de l'écart de production d'ici 1995. À partir de l'estimation de l'OCDE d'un écart de production de 8,5 points en 1991 et d'un taux de croissance potentiel de 3 %, les prévisions économiques les plus favorables pour la période 1992-1995 — le taux de croissance de 4,0 % prévu par le ministère des Finances, laissent toujours subsister un écart de production de 4,5 points à la fin

de 1995. L'écart de production en 1995 à partir de la moyenne des prévisions atteindrait le niveau considérable de 6,5 points. Tout au long de la période 1996-2000, les prévisions de croissance de la production divergent fortement - elles vont d'un sommet de 3,6 % par an à un creux de 2,3 %, pour une moyenne de 2,9 %. Il y a lieu de noter que si la croissance correspond à la moyenne, on n'aura fait aucun progrès pour combler l'écart entre 1995 et l'an 2000.

Tout au long de la période cycliquement neutre de crête à crête 1981-1989, la croissance de la production réelle de l'économie canadienne a atteint une moyenne de 3,2 % par an. À partir des taux de croissance réels pour 1990 et 1991 et de la moyenne prévisionnelle pour la période 1992-2000, le taux moyen annuel d'accroissement au cours de la période 1990-2000 (sur la base de 1989) sera de 2,4 %, soit une baisse de 0,8 point. La plus grande partie de la diminution de la croissance est due à un ralentissement de la croissance de la productivité - pour une moyenne de 1,0 %, en comparaison de 1,6 % dans les années 1980. La croissance de l'emploi n'est que légèrement inférieure passant de 1,6 % à 1,3 % par an.

Prévisions du marché du travail

Avant d'examiner les prévisions du marché du travail, il est utile de souligner deux relations clés entre les variables du marché du travail. Tout d'abord, la croissance de la population active est fonction du taux de croissance de la population âgée de travailler, ou population source (population âgée de 15 ans et plus), et du taux d'activité global. En second lieu, ce qui détermine le taux de chômage, c'est l'évolution relative de la croissance de la population active et de l'emploi.

Population en âge de travailler

Les tendances de la population en âge de travailler dans les années 1990 comportent moins d'incertitudes que d'autres variables de la population active (voir les tableaux 1 et 3). Toutes les prévisions de cette variable se situent dans la fourchette 1,3 - 1,5 pour la période 1992-1995, et dans la fourchette 1,2 - 1,4 pour la période 1996-2000, écart remarquablement réduit en comparaison de celui d'autres variables. Cette divergence de vues très limitée au sujet de la population source rend compte de la nature relativement prévisible de la variable.

Trois facteurs déterminent la population en âge de travailler — le nombre de personnes dont le quinzième anniversaire tombe dans une année quelconque, connu avec un degré extrêmement élevé de certitude, étant donné que ces personnes sont déjà nées (tout au moins en ce qui concerne les

Warrian (1989 et 1991), O'Grady (1992), Métallurgistes unis d'Amérique (1991), Pomeroy (1992), Kumar et Coates (1991) et Kochan (1992).

² Un résumé du mandat et des activités de tous les organismes sectoriels établis est disponible au CCMTP.

³ Des comités sectoriels patronaux-syndicaux existaient déjà, comme le Comité syndical-patronal de l'industrie canadienne du textile fondé dans les années 1960.

⁴ Les activités d'autres initiatives sectorielles, comme le SERAC, seront examinées dans un prochain document de travail du CCMTP.

Emploi et Immigration Canada (1991a) Ressources humaines dans l'industrie canadienne de l'impression commerciale : Sommaire, rédigé par Price Waterhouse, etc.

Emploi et Immigration Canada (1992) National Sector Initiative Outlook: 1992-93, Labour Market Outlook and Sectoral Analysis, février.

Emploi et Immigration Canada (1992a) Status Report - EIC Sectoral Activities, Labour Market Outlook and Sectoral Analysis, février.

Emploi et Immigration Canada (1992b) The Canadian Software Industry: A Human Resources Study, mars.

Emploi et Immigration Canada (1992c) L'industrie canadienne des pièces d'automobile : étude sur les ressources humaines.

Emploi et Immigration Canada (sans date) Relever le défi : le changement technologique dans les municipalités canadiennes, rédigé par Coopers and Lybrand, Groupe conseil.

Emploi et Immigration Canada, Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre, gouvernement de l'Ontario (1991) Commissions locales : Un partenariat pour la formation, décembre.

Forum économique mondial (1991) World Competitiveness Report.

Fournier, P. (1986) La concentration au Canada : Etude de cas et perspectives, dans Keith Banting, coordonnateur de la recherche, L'Etat et les milieux économiques, volume 32 de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald), University of Toronto Press.

Gouvernement du Canada (1991) La compétitivité mène à la prospérité, document de consultation pour l'Initiative de la prospérité.

Gouvernement du Canada (1991a) La prospérité du Canada : Défis et perspectives, document de travail pour l'Initiative de la prospérité.

Gunderson, M. (1986) Les solutions de rechange aux licenciements, aux congédiements et aux fermetures d'usines, dans C. Riddell, coordonnateur de la recherche, S'adapter aux changements : L'adaptation du marché du travail au Canada, recherche de la Commission Macdonald, volume n° 16, University of Toronto Press.

Gunderson, M. (1992) A Review of Evaluation Criteria Applied to CSTEC, Annexe E dans Program Evaluation Study of the Canadian Steel Trade and Employment Congress: Final Report (Phase I), Les Associés de recherche Ekos Inc.

Industrie, Sciences et Technologie Canada (1991) Compétitivité de l'industrie : Une perspective sectorielle, document de consultation pour l'Initiative de la prospérité.

IR Research Services (1990) Worklife Report Numéro spécial sur les démarches communautaires et sectorielles sur la politique du marché du travail, volume 7, n° 3.

Kochan, T. (1992) Transforming Industrial Relations : A Blueprint for Change, The Don Wood Lecture in Industrial Relations, Industrial Relations Centre, Université Queen's.

Kumar, P. et M.L. Coates (1991) Industrial Relations in 1991: Trends and Emerging Issues, Current Industrial Relations Scene, Industrial Relations Centre, Université Queen's.

Métallurgistes unis d'Amérique (1992) Empowering Workers in the Global Economy, A Labour Agenda for the 1990s, aperçu et actes de la conférence, 22-23 octobre 1991, Toronto (Ontario).

O'Grady, J. (1992) Integrating Sustainable Development into Workplace Governance, un document de travail préparé pour la Environmental Round Table, 20 janvier.

Pomeroy, F. (1992) Introducing Change in the Workplace, Business Quarterly, hiver, p. 127-131.

Porter, M. (1991) Le Canada à la croisée des chemins : Les nouvelles réalités concurrentielles, étude préparée pour le Conseil canadien des chefs d'entreprises et le Gouvernement du Canada, octobre.

Walid, K. (1986) L'évolution de la concertation entre les travailleurs et l'Etat en matière de politiques économiques, dans Craig Riddell, coordonnateur de la recherche, La coopération ouvrière-patronale au Canada, volume 15 de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald), University of Toronto Press.

Warrian, P. (1989) Industrial Restructuring, Occupational Shifts and Skills: The Steel and Electronic Manufacturing Cases, document de travail rédigé pour Study Tear Two, Colleges and the Changing Economy, Vision 2000, Conseil ontarien des affaires collégiales.

Warrian, P. (1989a) Trade Union and Labour Market Planning: The Case for Sectoral Regulation, document présenté à un séminaire sur l'avenir de la démocratie sociale, University College, 17 mars.

Warrian, P. (1991) Perspectives de restructuration économique, L'Echange : Recherche syndicale, Centre canadien du marché du travail et de la productivité, septembre.

RENVOIS

¹ Pour un examen du rôle positif que les initiatives sectorielles peuvent jouer dans la restructuration économique, voir Conseil économique du Canada (1990), Gouvernement du Canada (1991), Emploi et Immigration Canada (1989a), Industrie, Sciences et Technologie Canada (1991), Conseil du premier ministre de l'Ontario (1990), Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'œuvre (1991), British Columbia Task Force on Employment and Training (1992).

l'élaboration de modèles d'adaptation à un marché en expansion et à un marché en contraction par le CCCES et le Conseil sectoriel de formation professionnelle devraient se propager à d'autres secteurs. Un tel développement contribuerait significativement à la réussite de la restructuration économique au Canada.

Références

British Columbia Construction Industry Skills Improvement Council (1992) British Columbia Construction Industry: Basic Skills Needs Assessment - Part I, février.

British Columbia Task Force on Employment and Training (1992) Learning and Work: The Way Ahead for British Columbia.

Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre (1991) Rapport sur le budget de 1992 pour les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage, novembre.

Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre (1991a) Proposition pour l'établissement de commissions locales de mise en valeur de la main-d'œuvre, décembre.

Centre canadien du marché du travail et de la productivité (1988) La planification des ressources humaines pour l'industrie spatiale au Canada, Comité national du service d'aide à l'adaptation de l'industrie : Projets spatiaux, décembre.

Centre canadien du marché du travail et de la productivité (1988a) Traitement fiscal des frais professionnels dans l'industrie de la construction : Vers une plus grande équité et une plus grande efficacité, un rapport du Comité sectoriel de la construction navale.

Centre canadien du marché du travail et de la productivité (1989a) La planification des ressources humaines pour l'industrie de la transformation des plastiques du Canada.

Centre canadien du marché du travail et de la productivité (1990) Rapport des Groupes de travail du CCMTP sur la Stratégie de la mise en valeur de la main-d'œuvre, mars.

Centre canadien du marché du travail et de la productivité (1990a) Government-Funded Organizations with Private Sector Representation Dealing with Labour Market Issues in Canada, document de travail préparé pour la Phase II du Groupe de travail du CCMTP sur la Stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre, mars.

Centre d'adaptation de la main-d'œuvre aérospatiale au Québec (1991) Rapport annuel 1990.

Chaykowski, R., et A. Verma (éd.) (1992) Industrial Relations in Canadian Industry, Holt, Rinehart and Winston, à paraître.

Comité conjoint sur les ressources humaines de l'industrie canadienne de fabrication d'équipement électrique et électroniques aux ressources humaines à l'intention de l'industrie canadienne de fabrication d'équipement électrique et électronique, janvier.

Conseil du premier ministre de l'Ontario (1990) Formation et adaptation des travailleurs pour la nouvelle économie mondiale.

Conseil économique du Canada (1990) Une décennie de transitions, 1990, 27^e exposé annuel.

Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'œuvre (1991) Des qualifications pour relever le défi : Un partenariat de la formation pour l'Ontario.

Crookell, H. (1986) Case Study of the Canadian Steel Trade Conference, Université Western Ontario.

Les Associés de recherche Ekos Inc. (1991) Program Evaluation Study of the Canadian Steel Trade and Employment Congress: Final Report (Phase I) rédigé pour Emploi et Immigration Canada.

Emploi et Immigration Canada (1986) Industrie de l'automobile : Les gens avant tout, Rapport du Groupe d'étude sur les ressources humaines dans l'industrie automobile.

Emploi et Immigration Canada (1987) Industrie de la fabrication d'équipements électriques et électroniques : Une étude sur les ressources humaines.

Emploi et Immigration Canada (1988) Industrie des services d'entretien et de réparation d'automobiles : Une étude sur les ressources humaines, rédigé par Woods Gordon.

Emploi et Immigration Canada (1989) L'industrie canadienne du textile : Étude des ressources humaines, rédigé par Recherche et études spéciales, novembre.

Emploi et Immigration Canada (1989a) Le nouveau mode d'emploi : Énoncé de politique, avril.

Emploi et Immigration Canada (1990) L'industrie canadienne du camionnage, rédigé par Price Waterhouse, printemps.

Emploi et Immigration Canada (1990a) L'impact de l'évolution technologique sur les ressources humaines dans les services de santé, rédigé par l'Association des hôpitaux du Canada.

Emploi et Immigration Canada (1990b) L'industrie canadienne des services d'alimentation : Une étude sur les ressources humaines, rédigé par Ernst and Young, automne.

Emploi et Immigration Canada (1991) Les ressources humaines dans l'industrie canadienne de l'entretien des aéronefs, rédigé par Price Waterhouse, mars.

préoccupation initiale, comme la formation, vers d'autres domaines, comme l'adoption de changements technologiques ou de pratiques en milieu de travail, qui peuvent aussi bénéficier de la consultation mutuelle hors du cadre de la convention collective. Au Canada, à n'en pas douter, il faut un meilleur climat de confiance entre le patronat et les syndicats. En 1991, le World Competitiveness Report du Forum économique mondial a classé le Canada 19^e sur 23 pays industrialisés selon le degré de collaboration des syndicats et du patronat à leur avantage mutuel;

- l'élaboration et l'administration plus efficaces des programmes relatifs au marché du travail. L'expérience du CCCES a démontré que les programmes d'adaptation à un marché en contraction peuvent être plus efficaces lorsqu'ils sont administrés par des personnes possédant des connaissances de la base et de l'expérience dans le secteur rationalisé. De même, l'expérience du CSFP démontre comment des règles et des approches uniformes envers la formation peuvent être élaborées après avoir été appliquées plus généralement à titre efficace et rentable au palier sectoriel;

- l'élaboration et la mise en œuvre d'une meilleure politique publique grâce aux recommandations et aux conseils conjoints des organismes sectoriels au gouvernement;
- l'élaboration de nouveaux mécanismes et de nouvelles institutions pour traiter des questions particulières au marché du travail. Par exemple, le Fonds sectoriel de formation créé par le Conseil sectoriel de formation professionnelle représente une façon particulièrement innovatrice de répondre aux besoins en perfectionnement de l'industrie du matériel électrique et électronique;

- au palier sectoriel, l'établissement d'initiatives bipartites à des niveaux plus larges qui sera dans l'intérêt du patronat et des syndicats.

Notons que les initiatives sectorielles pourraient être considérées comme un « bien public ». Les entreprises ne mèneraient peut-être jamais individuellement les types d'activités auxquelles s'adonnent les initiatives sectorielles étant donné l'importance des frais de développement qui leur sont reliés et d'autres contraintes, même si ces activités seraient hautement souhaitables au point de vue de la société. L'établissement d'initiatives sectorielles nécessite ainsi l'aide du gouvernement. Les initiatives sectorielles, bien qu'elles constituent certainement une partie importante du mécanisme de reconstruction économique, ne devraient pas être perçues comme une panacée. Il peut y avoir des limites et des faiblesses inhérentes au rôle que peuvent jouer les initiatives sectorielles, notamment :

Conclusion

- les incohérences entre les intérêts sectoriels communs du patronat et des syndicats et l'intérêt national en général. Habituellement, on ne trouve pas d'exemple dans le domaine du perfectionnement des ressources humaines, mais les incohérences peuvent survenir dans des domaines comme la politique fiscale, la politique commerciale et la gestion des ressources ou des propositions spécifiques de politiques sectorielles peuvent constituer un jeu à somme nulle entre un secteur et le reste de l'économie;

- une incapacité pour les initiatives sectorielles de dépasser des questions comme la formation;
- les obstacles structurels à l'établissement d'initiatives sectorielles dans certains secteurs. Il faudrait des initiatives nationales dans ces secteurs puisque les initiatives sectorielles ne peuvent régler leurs propres problèmes;

- le nombre limité de leviers politiques accessibles au patronat et aux syndicats au palier sectoriel. Certains problèmes sectoriels peuvent nécessiter des solutions politiques bien au-delà de la portée du patronat et des syndicats dans ce secteur particulier. Le problème de l'insuffisance de la demande globale qui se solde par une absence fondamentale d'emploi est un exemple de situation où les forces qui échappent complètement au contrôle du secteur sont responsables de problèmes sectoriels. Il peut y avoir danger que l'insistance sur une démarche sectorielle pour résoudre les problèmes d'un secteur particulier va transférer la responsabilité du palier national au palier sectoriel. Cela peut réduire la pression au palier national pour des politiques plus efficaces, même si c'est là que le problème peut se poser. Au palier sectoriel, les politiques de l'offre ne sont peut-être pas des substituts pour les politiques de la demande au palier national.

Ce document de travail visait à présenter un examen exhaustif de l'expérience récente dans l'élaboration d'initiatives sectorielles au Canada. La conclusion globale du document est que l'expérience a été très positive pour le patronat et les syndicats. L'expérience de l'expertise générale en milieu de travail et au palier de l'ensemble de l'activité économique où le patronat et les syndicats sont souvent à court de questions données, le palier sectoriel a été témoin de formes nouvelles et efficaces de prise de décision conjointe. L'explication est peut-être que les initiatives sectorielles sont principalement axées sur les questions de marché de travail. La formation et l'adaptation peuvent être un jeu à somme positive pour les deux parties. Dans tous les cas, le patronat, les syndicats et le gouvernement s'entendent pour dire que

probable que les employeurs et les syndicats collaborent de façon productive.

En deuxième lieu, les initiatives sectorielles doivent compléter le cadre de négociation collective, et on devrait éviter de les faire porter sur des questions qui conviennent davantage à la négociation collective. Le rôle des initiatives sectorielles n'est pas de remplacer la négociation collective.

En troisième lieu, le programme des initiatives sectorielles doit être contrôlé par le patronat et les syndicats, non pas par des tiers comme le gouvernement, même s'il assure le financement. L'élaboration d'une initiative sectorielle réussie nécessite l'engagement du patronat et des syndicats. Le moyen le plus efficace d'obtenir cet engagement est de s'assurer que le patronat et les syndicats aient un sens de propriété de l'initiative. Cette propriété signifie que le patronat et les syndicats doivent fixer le programme. Le gouvernement devrait jouer un rôle d'animateur ou d'observateur et non de participant actif.

En quatrième lieu, le mécanisme de prise de décision des initiatives sectorielles doit être d'une nature conjointe et fondée sur la reconnaissance mutuelle de la préoccupation de chaque partie. Étant donné la représentation égale du patronat et des syndicats, chaque partie a en réalité un pouvoir de veto. C'est pour cette raison que seules les politiques et les orientations qui ont l'appui des deux parties peuvent être mises en œuvre d'où le besoin d'agir par voie de consensus.

En cinquième lieu, les initiatives sectorielles devraient nouer des liens solides avec le milieu de travail. Sinon, les activités des organismes sectoriels auront peu en commun avec les besoins du patronat et des syndicats en milieu de travail. L'appui de la base peut alors être perdu. La prestation de services au marché du travail et l'administration des fonds de formation sectorielle sont des exemples d'activités sectorielles principalement axées sur le milieu de travail. Ces activités orientées vers le milieu de travail accroissent ensuite l'appui de la base pour d'autres activités sectorielles qui se rapportent moins directement au milieu de travail.

Un aspect supplémentaire des liens entre les initiatives sectorielles et le milieu de travail est qu'elles devraient reproduire ou au moins favoriser les structures patronales-syndicales conjointes en milieu de travail, en fonction de la portée de représentation, élaborées au palier sectoriel. Cela peut être réalisé grâce à l'établissement de comités patronaux-syndicaux en milieu de travail responsables de la prestation ou de l'administration des services ou programmes au marché du travail.

En sixième lieu, on doit fournir des ressources appropriées pour l'élaboration d'initiatives sectorielles. L'établissement et la dotation d'un secrétariat nécessitent des ressources financières, et les intervenants sur le marché du travail, en particulier les syndicats, ont rarement les moyens d'y contribuer. L'intervention d'un tiers, en général le gouvernement, est souvent nécessaire.

En septième lieu, les attentes du patronat et des syndicats par rapport aux résultats des initiatives sectorielles devraient être maintenues à des niveaux relativement bas, en particulier au début. En raison d'opinions et d'attitudes passablement différentes entre le patronat et les syndicats et de leur expérience limitée pour traiter entre eux hors du cadre de la négociation collective, le progrès peut être lent dans l'élaboration d'initiatives sectorielles. Deux pas en avant sont souvent suivis d'un recul équivalent. C'est pourquoi mieux vaut ne pas nourrir d'attentes envers la rapidité du mécanisme d'aboutir à des avantages significatifs et mesurables pour toutes les parties intéressées. Si l'on ne répond pas à de telles attentes, l'initiative pourrait échouer.

L'importance du leadership

En plus des principes généraux exposés ci-dessus, un fort leadership est un très important facteur qui a contribué à la réussite d'initiatives sectorielles comme le CCCES et le Conseil sectoriel de formation professionnelle. La qualité du leadership peut dans bien des cas être le facteur décisif dans l'établissement ou non d'une initiative sectorielle dans un secteur particulier. Le leadership est essentiel pour amorcer le dialogue afin d'organiser l'initiative, pour s'assurer que chaque partie estime que ses intérêts propres sont satisfaits et pour poursuivre le mécanisme dans les périodes favorables et difficiles.

Comme on l'a noté précédemment, les chefs patronaux et syndicaux n'agissent pas par altruisme lorsqu'ils participent à des initiatives sectorielles. Ils savent que leurs propres intérêts peuvent être servis par la collaboration. Il est essentiel pour la réussite des initiatives sectorielles que des chefs reconnus sent le potentiel de ces initiatives pour servir les intérêts de leurs membres et qu'ils aient la capacité de les convaincre.

La relation entre les initiatives sectorielles et la restructuring économique

La question de la restructuring économique, définie comme l'adaptation des travailleurs, des entreprises et des secteurs à un marché en contraction et à un marché en expansion, se révèle d'une importance capitale dans les années 1990. Le gouvernement, le patronat et les syndicats ont tous reconnu le rôle clé que les initiatives sectorielles peuvent jouer dans la réussite de la promotion d'une restructuring économique. En particulier, le CCCES et le Conseil sectoriel de formation professionnelle sont considérés respectivement comme des modèles réussis d'adaptation à un marché en contraction et à un marché en expansion. Les contributions particulières que peuvent apporter les initiatives sectorielles efficaces et conjointes du patronat et des syndicats sont les suivantes :

- facilitation d'un climat de confiance fondé sur une volonté et une capacité mutuelles de résoudre les problèmes entre le patronat et les syndicats. Un tel climat peut donner lieu à l'évolution de la collaboration patronale-syndicale à partir des domaines de

commissions seront chargées d'évaluer les besoins locaux en fonction du marché du travail et d'achever les cours de formation professionnelle nécessaires. Leur composition reflètera celle du CCMMO - représentation à majorité égale du patronat et des syndicats et représentation minoritaire des autres parties intéressées.

De nombreuses provinces et territoires créent aussi des commissions du marché du travail pour élaborer et coordonner des politiques de perfectionnement des ressources humaines. Par exemple, le gouvernement ontarien a récemment créé le Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'œuvre (COFAM, 1991). Cet organisme autonome doit être indépendant, autorégulateur et dirigé par des représentants des principaux intervenants sur le marché du travail - les employeurs, les syndicats, les formateurs, les éducateurs et les groupes d'action sociale. Le COFAM sera responsable des programmes de formation sectorielle et en milieu de travail, de la formation d'apprentis, d'adaptation de la main-d'œuvre et de l'entrée et du retour sur le marché du travail. Dans le domaine de l'élaboration des politiques, le COFAM sera responsable de créer une base d'information sur les marchés du travail provincial et locaux, d'élaborer de nouvelles pratiques de perfectionnement de la main-d'œuvre grâce à un «réseau d'apprentissage» et des commissions locales de soutien.

Le CCMMO et le COFAM ont fait part d'une ferme volonté de promouvoir les initiatives sectorielles bien que la manière exacte dont cela sera fait demeure à préciser. Le CCMMO a créé un sous-comité du conseil pour examiner la question des initiatives sectorielles. Les rôles possibles du CCMMO en ce qui a trait aux initiatives sectorielles comprennent le rapprochement du patronat et des syndicats dans les secteurs dépourvus d'initiatives sectorielles, l'affectation de fonds gouvernementaux aux initiatives sectorielles, le rôle de défenseur national de l'idée des initiatives sectorielles dans les comités patronaux-syndicaux et le rôle de centre de documentation et d'information pour les conseils sectoriels. Ces rôles sont actuellement joués dans une certaine mesure par Emploi et Immigration Canada.

Le COFAM, conformément aux recommandations du Conseil du premier ministre de l'Ontario (1990), accorde la priorité absolue aux initiatives sectorielles. Il croit que la meilleure possibilité de favoriser le perfectionnement des ressources humaines en milieu de travail est la détermination conjointe des besoins en formation par le patronat et les syndicats au palier sectoriel. Le COFAM estime aussi que les initiatives sectorielles patronales-syndicales peuvent apporter beaucoup à l'élaboration de stratégies industrielles à forte valeur ajoutée et couronnées de réussite dans des secteurs particuliers. Ces stratégies vont à leur tour assurer la viabilité à long terme de ces secteurs. L'expérience du Conseil sectoriel de formation professionnelle semble particulièrement avoir influé sur la démarche du COFAM envers les initiatives sectorielles. Ce dernier a l'intention de créer un conseil permanent sur la formation sectorielle et la formation en milieu de

travail qui va approuver les initiatives sectorielles et affecter des fonds publics aux ententes de formation sectorielle (voir COFAM, 1991).

La relation précise entre les organismes sectoriels et les commissions locales reste à établir, et elle va sans doute évoluer avec le temps. En principe, l'organisme sectoriel aura la responsabilité nationale d'un secteur, alors que les commissions locales seront responsables des lieux de travail dans les limites de leur marché du travail. Une coordination sera nécessaire pour s'assurer que les initiatives locales en ce qui a trait aux secteurs particuliers sont uniformes ou au moins qu'elles s'accordent avec les initiatives sectorielles globales à l'échelle nationale.

Certains principes généraux d'initiatives sectorielles efficaces

Un examen de l'expérience acquise dans l'élaboration des initiatives sectorielles au Canada pendant la dernière décennie permet de dégager un certain nombre de principes généraux. Cette section du document énonce sept principes sectoriels :

- l'égalité du patronat et des syndicats;
- l'évitement des questions de négociation collective;
- le contrôle patronal-syndical du programme;
- la prise de décision conjointe en fonction de la reconnaissance mutuelle des préoccupations de chaque partie;
- les liens solides avec le milieu de travail;
- la prestation de ressources appropriées; et
- les attentes relativement modestes des intervenants sur le marché du travail par rapport aux résultats de l'initiative.

Avant d'examiner les principes généraux, il est utile d'aborder le motif de la participation du patronat et des syndicats aux initiatives sectorielles. Les préoccupations du patronat et des syndicats sont différentes, et aucune des parties n'a un comportement altruiste. Mais chaque côté reconnaît la légitimité des buts et des objectifs de l'autre, et il se rend compte qu'on peut conjointement élaborer des solutions aux préoccupations respectives des deux parties.

En premier lieu, le patronat et les syndicats doivent agir en égard dans le processus d'élaboration des initiatives sectorielles. Ce principe tient particulièrement à cœur aux syndicats parce qu'ils estiment souvent que le patronat ne les considère pas comme un intervenant légitime et égal en milieu de travail. Lorsque les syndicats doivent constamment défendre leur droit de représenter les travailleurs, et qu'ils doivent combattre pour leur existence même contre des employeurs qui préféreraient une main-d'œuvre non syndiquée, il est peu

Le cadre institutionnel de la politique du marché du travail au Canada évolue rapidement. Au palier national, on a créé la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre en 1991 pour faire des recommandations sur la politique du marché du travail qui auraient été préalablement avalisées par le patronat et les syndicats, de même que par les établissements d'enseignement et les quatre groupes cibles du PCPE (les autochtones, les femmes, les personnes handicapées et les minorités visibles). Ces recommandations devaient porter sur les utilisations à des fins productives du fonds de l'AC et sur la promotion de normes nationales pour la formation et les professions (voir CCMMO, 1991). Le CCMMO, qui collabore avec EIC et les provinces, coordonne aussi la création des commissions du marché du travail locales (voir CCMMO, 1991a et EIC/CCMMO/Ontario, 1991). Ces

Les initiatives sectorielles et le nouveau cadre institutionnel du marché du travail

Le palier national qu'au palier sectoriel. entre le patronat et les syndicats divergent beaucoup plus au les initiatives nationales peut être limité parce que les intérêts l'effet d'émulation de la réussite des initiatives sectorielles sur du travail (Kumar et Coates, 1991). D'autres prétendent que patronale-syndicale envers les questions relatives au marché étape importante vers la création d'une nouvelle démarche d'œuvre. Les initiatives sectorielles représenteraient une la Commission canadienne de mise en valeur de la main-sectorielles auraient en partie été à l'origine de la création de sectoriel de formation professionnelle, et d'autres initiatives le suivi au palier national. L'expérience du CCCES, le Conseil du travail, par exemple, il est beaucoup plus facile d'assurer fiances au palier sectoriel pour traiter des questions du marché syndicats peuvent élaborer des institutions nouvelles et ef-palier national. Lorsqu'on a démontré que le patronat et les au palier sectoriel peut mener à la réussite des opérations nationales. Certains prétendent que la réussite des opérations patronales-syndicales sectorielles et les initiatives bipartites Une question connexe touche la relation entre les initiatives d'autres moyens, notamment les conventions collectives.

peut aussi établir une norme générale qui se traduirait par optimales et promouvoir une croissance de la productivité. Il syndicats du secteur peut faciliter la diffusion des technologies au palier sectoriel et respecté par toutes les entreprises et les nouvelles technologies, agréé par le patronat et les syndicats du travail. Par exemple, un code de mise en œuvre des d'échelle dont bénéficieraient les deux intervenants sur le marché avantages par rapport aux coûts avec des économies questions peut favoriser des innovations ou représenter des D'autres prétendent qu'une démarche sectorielle envers ces tive parce qu'elles sont souvent spécifiques à des entreprises. reléguer ces questions au mécanisme de convention collec-tion des travailleurs. Certains prétendent qu'il vaut mieux préoccupations en milieu de travail, comme l'évolution tech-

Les initiatives sectorielles, particulièrement celles qui ont eu une incidence en milieu de travail, sont surtout limitées aux questions de ressources humaines. Une question importante est de savoir si de telles initiatives peuvent porter sur d'autres

tion. du travail locales dans l'adaptation à un marché en contrac-pour les organismes sectoriels et les commissions du marché processus d'adaptation. Il peut évidemment y avoir un rôle rationalisé n'est pas essentielle chez ceux qui gèrent le d'autres secteurs, on dit aussi que la connaissance du secteur Puisque les travailleurs quittent un secteur particulier pour secteurs sans organisme sectoriel ne sont pas privés d'aide. secteurs de leur région de telle sorte que les travailleurs des définition, on prétend qu'elles sont responsables de tous les approprié pour l'adaptation à un marché en contraction. Par du marché du travail locales sont un mécanisme plus leurs déplacés. D'autre part, on estime que les commissions le secteur leur donne un avantage pour traiter avec les travail-sectoriels devraient y participer parce que leur familiarité avec aptes à cet égard. D'une part, on estime que les organismes ou si les commissions du marché du travail locales sont plus devraient participer à l'adaptation à un marché en contraction Une autre question est de savoir si les organismes sectoriels

fortelles serait, par conséquent, controversée. d'utilisation des fonds d'AC pour financer les initiatives sec-syndicats sont optimistes sur cette question. Toute tentative utilisées qu'à des fins de soutien du revenu. De nombreux chefs patronat et les syndicats, était que les fonds d'AC ne soient d'œuvre (voir CCMTP, 1990), appuyée à l'unanimité par le du CCMTP sur la Stratégie de mise en valeur de la main-les. Pourtant, une recommandation clé des groupes de travail-être une source de financement pour les initiatives sectoriel-des fins non reliées au soutien du revenu. Ces fonds semblent 15 % des recettes d'AC peuvent maintenant être utilisées à Avec l'adoption du projet de loi C-21 en octobre 1990, jusqu'à utilisations productives de l'AC.

les, bien que celles-ci, comme le CCCES, aient eu accès aux ne comportaient aucune subvention aux initiatives sectoriel-fonds d'AC pour financer les initiatives sectorielles. Dans le fond, le passage à des fins productives des fonds d'AC Une question de financement connexe touche l'utilisation des l'employeur ou du gouvernement.

par un organisme sectoriel. Cela serait la responsabilité de dicale au financement de toute initiative de formation mené-particulièrement inflexibles sur l'absence de contribution syn-telles contributions. De plus, certains chefs syndicats ont été sources financières sont trop modestes pour leur permettre de plus acceptables), surtout parce qu'ils croient que leurs res-les (du moins en liquidités, les contributions en nature étant un lourd engagement financier envers les initiatives sectoriel-Les syndicats ont toutefois fait part de leur hésitation à prendre

financier.

un engagement véritable du patronat et des syndicats envers les initiatives sectorielles exige un certain soutien

initiatives sectorielles.

La réussite de l'élaboration d'initiativess sectorielles est un mécanisme complexe et parfois difficile en proie à de nombreux embûches. Étant donné les écarts d'opinion entre le patronat et les syndicats, et parfois même à l'intérieur des milieux patronaux et syndicaux eux-mêmes, il ne peut pas s'agir de la découverte de convergences intervenants de col-laborer. Le rôle du gouvernement dans ce mécanisme mérite aussi d'être examiné. Cette section du document formule les questions et les problèmes dont le patronat et les syndicats continuent de débattre dans le cadre de l'élaboration des

Certains problèmes dans l'élaboration ultérieure d'initiatives sectorielles

nelle.

A l'exception du CCEES, on n'a pas encore évalué le Conseil sectoriel de formation professionnelle. Des entretiens avec des responsables du CSFP et d'autres observateurs indiquent qu'il est solidement appuyé par son association industrielle et ses syndicats participants et qu'on manifeste un intérêt tangible et croissant pour le Conseil sectoriel de formation profession-

évaluation et de vérification.

- de fixer des lignes directrices générales de formation et de s'assurer qu'elles sont suivies en milieu de travail;
- de percevoir en temps voulu les cotisations de toutes les parties au fonds;
- de résoudre les différends qui lui sont soumis par chaque lieu de travail;
- d'adopter des politiques cadres sur des questions particulières de formation;
- de contrôler les dépenses du fonds à des fins de

nelle par rapport au fonds est:

pourraient être dirigées vers la formation de type I.

ont actuellement affectées à ce type de formation, ce chiffre devant augmenter à 60 % d'ici 1993. La formation de type III, qui comprend 20 % des dépenses du fonds, constitue un engagement général et une formation globale qui ne sont pas nécessairement limités aux exigences de l'emploi actuel d'un travailleur. La formation de type III, qui accapare 10 % des dépenses du fonds, fait appel à une formation dirigée en groupes d'employés, par exemple des séminaires et des séances paritaires par le syndicat visant à promouvoir la capacité du travailleur à contribuer à l'ensemble du mécanisme de formation. La formation de type IV par ailleurs des usines et comporte une formation en techniques de consultation et d'aiguillage des travailleurs mis à pied et sélectionnés afin d'aider les pairs à régler des problèmes d'adaptation. Vingt pour cent des dépenses du fonds sont affectées à cette utilisation, bien qu'après 1993, ces sommes pourraient être dirigées vers la formation de type I.

La question du financement des initiatives sectorielles a également suscité une polémique considérable. La plupart des initiatives sectorielles sont financées par l'Emploi et l'Immigration Canada et dans une moindre mesure par Travail Canada. Le gouvernement fédéral a toutefois indiqué qu'il n'a pas l'intention de soutenir ces initiatives indéfiniment et qu'il aimerait que les organismes sectoriels prennent des mesures pour obtenir d'autres sources de financement, en particulier l'apport financier du patronat et des syndicats. En effet, la politique actuelle est de financer des initiatives sectorielles pour trois ans seulement avec une diminution progressive du soutien au cours de la période. Le gouvernement prétend

principe comme la normalisation.

La définition d'un secteur est une question qui relate surtout la définition d'un secteur normallement défini par la Classification type des industries (CTI), et les données sont recueillies selon ces définitions. Mais pour diverses raisons, il se peut que les définitions sectorielles de la CTI ne soient pas toujours appropriées. Il serait souhaitable que le patronat et les syndicats s'entendent sur une définition sectorielle qui reflète leur réalité. La délimitation des frontières sectorielles peut être particulièrement importante pour des questions de

et donc réduire leur engagement envers sa réussite.

dans les initiatives sectorielles.

Une question connue est le rôle des groupes sectoriels. Certains prétendent que les questions sectorielles peuvent dépasser les compétences du patronat et des syndicats et que des groupes directement intéressés au développement d'un secteur particulier devraient être représentés dans la prise de décision. Par exemple, on pourrait prétendre que les organisations de femmes devraient jouer un rôle dans les initiatives des secteurs où elles sont fortement représentées (ou) sous-représentées dans la main-d'œuvre. De même, les groupes autochtones devraient être représentés dans toute initiative touchant des secteurs où ils sont nombreux. Les établissements d'enseignement qui assurent la formation et le recyclage des travailleurs d'un secteur sont un autre groupe dont on pourrait peut-être tenir compte à titre de décideurs dans les initiatives sectorielles.

Un problème important dans la création d'initiatives bipartites dans des secteurs jugés à haut potentiel de croissance est de parvenir à un accord sur la définition des catégories d'emplois. Les syndicats prétendent qu'il s'agit d'employer tous les travailleurs, « syndicats » ou non. Les employeurs retournent que les employés non syndiqués devraient décider de leur mode de représentation. Lorsqu'on autorise la représentation d'employés non syndiqués, le rapport de part et d'autre des syndicats et les employeurs est supprimé, bien que l'on maintienne l'égalité entre les employés (syndiqués et non syndiqués) et les employeurs.

Une deuxième question importante est de savoir si le modèle d'adaptation à un marché en contraction du CCCES peut être transposé à l'adaptation à un marché en expansion et à d'autres questions, comme l'adoption de nouvelles technologies, les pénuries de main-d'œuvre et la modification des pratiques en milieu de travail.

Conseil sectoriel de formation professionnelle

La réalisation la plus innovatrice du Conseil sectoriel de formation professionnelle est la création d'un Fonds sectoriel de formation (FSF) pour financer la formation et le recyclage accru des travailleurs de l'industrie de fabrication de matériel électrique et électronique. La création d'un tel fonds émane de la prise de conscience par le patronat et les syndicats que le secteur affectait trop peu de ressources au perfectionnement professionnel de la main-d'œuvre. À l'encontre du CCCES où l'adaptation hors du secteur est la principale préoccupation, le Conseil sectoriel de formation professionnelle devait relever le défi de l'adaptation à un marché en expansion.

Un Fonds sectoriel de formation a été créé pour l'industrie où chaque milieu de travail participant a son propre compte autonome dirigé par le patronat et le syndicat à l'échelle du milieu de travail. Aucun fonds n'est transférable d'un lieu de travail à un autre. La participation est volontaire pour l'employeur et le groupe de syndicats ou d'employés qui s'y engagent. Le fonds est administré conjointement aux paliers sectoriel et en milieu de travail par la direction et les syndicats ou les employés respectivement par l'intermédiaire du Conseil sectoriel de formation professionnelle et des comités conjoints de formation en milieu de travail. Les employés protégés par de formation ont accès aux ressources de celui-ci à des fins de formation. Bien que l'on prévoie que la plupart des activités de formation auront une nature d'«expansion», on tient également compte d'une composante de «contraction». La formation financée vise à avoir une nature «enrichie», c.-à-d. au-delà de ce qui existe déjà dans la main-d'œuvre. En effet, on met l'accent sur les compétences transférables.

Le volume du fonds correspond à 1 % de la masse salariale du lieu de travail. Les employés, les employeurs, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial chacun un quart de 1 % de la masse salariale. Le fonds n'est établi qu'en Ontario pour le moment. Les gouvernements fédéral et de l'Ontario se sont engagés à verser jusqu'à 12 millions de dollars chacun en cinq ans. Dans les entreprises syndiquées, la cotisation des employés est indirecte et fixée par négociations locales. Dans les entreprises non syndiquées, l'employeur, en consultation le plus pratique, détermine le mécanisme de cotisation le plus pratique. Seize entreprises et 25 lieux de travail, dont 4 ateliers non syndiqués, participent actuellement au fonds. Au total, 7 500 travailleurs sont couverts, soit 8 % des effectifs employés dans l'industrie du matériel électrique et électronique en Ontario.

Quatre types de formation sont financés. Le premier fait appel à des compétences transférables qui ne sont pas particulières à une entreprise. Quarante pour cent des dépenses du fonds

- un accent accru sur le recyclage par rapport aux autres types d'aide à l'adaptation, la formation étant offerte de préférence immédiatement après le déplacement des travailleurs.

Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration a récemment rendu publique une évaluation de l'efficacité à court terme du projet CCCES en fonction d'une analyse détaillée d'un certain nombre de projets d'adaptation du CCCES et autres (voir Les Associés de recherche Ekos Inc., 1991). Une deuxième phase de l'évaluation examinant le coût-efficacité relatif du CCCES par comparaison à d'autres mécanismes de prestation est actuellement en cours, et il est donc actuellement prématuré de tirer des conclusions sur le coût-efficacité du CCCES. La première phase de l'évaluation fournit néanmoins des renseignements extrêmement utiles sur le CCCES.

Les ouvriers qui appartiennent au groupe de métallurgistes affilié au CCCES étaient dans une bien meilleure situation que ceux du groupe témoin non affilié au CCCES par rapport au marché du travail actuel. En effet, le taux de chômage était de 7 points de pourcentage plus bas. Étant donné l'insistance accrue du CCCES sur la formation, on s'attend à ce que l'avantage positif dont jouissent les participants au CCCES en ce qui a trait aux salaires et à l'employabilité va continuer d'augmenter, même si l'on n'a pas encore déterminé pleinement les avantages de la formation. L'insistance accrue du CCCES sur la formation signifie évidemment que ses programmes d'adaptation sont plus coûteux que les programmes des autres organismes. Comme on l'a noté, la première phase de l'évaluation n'a pas tenté de déterminer si les coûts supérieurs étaient justifiés sous le rapport des avantages accrus.

De plus, on a constaté que les participants au CCCES étaient beaucoup plus satisfaits de l'aide reçue que leurs collègues des autres programmes d'adaptation. Cela peut s'expliquer par l'attention plus personnalisée fournie par les équipes Brame du CCCES, les connaissances pratiques de l'industrie sidérurgique que possèdent les membres des équipes Brame, la participation active du syndicat et la démarche moins bureaucratique, plus conviviale et souple du CCCES envers l'adaptation.

Une question clé est de savoir si le modèle d'adaptation à un marché en expansion du CCCES devrait être mis en œuvre dans d'autres secteurs. L'opinion générale est que le CCCES est une réussite et qu'en principe un tel modèle devrait être mis en œuvre dans d'autres secteurs pour l'adaptation à un marché en contraction. La possibilité réelle de cette mise en œuvre est sans objet. Les caractéristiques sectorielles qui ont contribué au succès du CCCES dans l'industrie sidérurgique peuvent être absentes dans d'autres secteurs. Il s'agissait d'un degré élevé de concentration en ce qui concerne la représentation des entreprises et des syndicats et d'un degré élevé de syndicalisation qui a facilité la prise de décision patronale-syndicale conjointe.

Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie

Les activités les plus importantes et les plus innovatrices du Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie (CCCES) sont les programmes d'adaptation à un marché en contraction organisés pour les métaux déplacés. En 1988, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration a affecté 20 millions de dollars au CCCES pour fournir des services au marché du travail. Pour la première fois, les intervenants d'un secteur exerçaient un certain contrôle immédiat sur l'utilisation des derniers publics affectés à l'adaptation dans leur secteur. Le CCCES a créé un comité de l'emploi et de l'adaptation composé d'un nombre égal de représentants du patronat et des syndicats de l'industrie sidérurgique pour concevoir des programmes à l'intention des travailleurs déplacés. Ces programmes ont ensuite été mis en œuvre en milieu de travail par ce qu'on appelle maintenant des équipes BRAME (Bâtir et recycler les aptitudes des métaux sans emploi) composées d'employés du CCCES et de conseillers provenant de l'industrie sidérurgique et des comités de projets locaux. Les services assurés comprennent l'aide à la recherche d'emploi, la formation, l'orientation professionnelle, l'aide à la réinstallation, la consultation sur le lancement d'une entreprise, la création d'un service d'alignement et un lieu de réunion pour les travailleurs. Dès 1991, le CCCES avait aidé 18 projets auxquels ont participé 2 900 travailleurs.

- Les caractéristiques générales de ce qui est maintenant appelé le modèle CCCES d'adaptation à un marché en contraction sont :
- la responsabilité du patronat et des syndicats pour la conception et la mise en œuvre des programmes d'adaptation de la main-d'œuvre;
 - une prise de décision patronale-syndicale conjointe à tous les niveaux et dans tous les aspects de l'aide à l'adaptation;
 - une conception sectorielle pour régler les problèmes spécifiques de l'industrie;
 - une mise en œuvre décentralisée, participative et populaire des programmes.
- Voici d'autres caractéristiques particulières de ce modèle :
- création d'une structure patronale-syndicale conjointe et permanente au palier national pour superviser le mécanisme;
 - une insistance sur les entrevues directes pour déterminer les besoins en adaptation, entrevues menées par des conseillers en provenance de l'industrie sidérurgique;

Au moins deux initiatives sectorielles nationales ont été élaborées récemment ou sont en voie de l'être sans le catalyseur d'une étude sur les ressources humaines par l'ÉC. En 1991, on a créé le Conseil des affaires maritimes (COMA) pour traiter des questions touchant les équipages et les exploitants de navires sur les Grands Lacs. Les organismes fondateurs étaient l'Association canadienne des Armateurs des Grands Lacs et trois syndicats de gens de mer. Travail Canada a joué un rôle capital dans le rapprochement des deux parties. L'intérêt de ce ministère pour le COMA provient en partie de ses compétences en matière de syndicalisation dans l'industrie.

Dans le secteur des produits alimentaires, des discussions se poursuivent entre les Fabricants canadiens des produits alimentaires et le plus important syndicat dans ce secteur (Syndicat international des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce) pour créer le Canadian Grocer Producers Forum (CGPF). Cet organisme servira de véhicule pour des discussions permanentes et une action conjointe sur les questions qui ont de l'importance pour l'industrie de fabrication des produits alimentaires. Ces questions comprennent la formation et l'adaptation, la compétitivité et l'environnement. À l'encontre de la plupart des autres initiatives sectorielles, le gouvernement a joué un rôle minime pour approcher les partenaires sur le marché du travail. Par contraste avec les autres initiatives où une étude d'ÉC sur les ressources humaines avait précédé la création d'un conseil, le CGPF sera créé d'abord; il prévoit ensuite demander au gouvernement de mener une étude détaillée sur les ressources humaines du secteur.

Les initiatives sectorielles d'avant-garde – le CCCES et le Conseil sectoriel de formation professionnelle

Les deux initiatives sectorielles nationales les mieux connues sont le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie et le Conseil sectoriel de formation professionnelle. Comme on peut s'y attendre, ils sont aussi les initiatives qui ont élaboré des activités et des programmes innovateurs qui les relient directement au milieu de travail. C'est pourquoi les activités des deux organismes, et en particulier les activités qui les distinguent, méritent un examen attentif.⁴

donné lieu à d'autres initiatives sectorielles. Une étude sur l'évolution des besoins en main-d'œuvre qualifiée dans l'industrie des pièces d'automobile (EIC, 1992c) a proposé la création d'un conseil conjoint de formation et d'un programme de réalisation de la formation. Cette recommandation a reçu un accueil favorable de l'Association des fabricants de pièces d'automobile du Canada et des Travailleurs canadiens de l'automobile. En 1991, ces deux organismes ont créé le Conseil sectoriel de formation des pièces automobiles (CSFPA). L'industrie des pièces d'automobile était en assez bonne santé dans les années 1980, et le CSFPA s'est surtout préoccupé d'adaptation à un marché en expansion.

Les études sur les ressources humaines de l'industrie de l'entretien d'aéronefs (EIC, 1991) et de l'industrie du textile (EIC, 1989) ont aussi donné lieu à des initiatives sectorielles dans ces deux secteurs, bien que l'on n'ait pas encore complètement déterminé la forme exacte que prendront ces initiatives. Cette année, l'Association du transport aérien du Canada, l'Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale et les Travailleurs canadiens de l'automobile prévoient créer le Conseil canadien de l'entretien des aéronefs pour traiter des questions de ressources humaines dans ce secteur. Cette année aussi, le Comité mixte des ressources humaines de l'industrie canadienne du textile, dont les représentants proviennent du patronat et des syndicats, prévoient créer un organisme pour s'occuper des préoccupations liées aux ressources humaines dans l'industrie du textile.

Le ministère de l'Emploi et de l'immigration a aussi terminé des études sur les ressources humaines dans l'industrie de l'impression commerciale (EIC, 1991a) et dans le secteur du camionnage (EIC, 1990), où il recommande de nouveau la création d'un organisme patronal-syndical conjoint et permanent pour s'occuper des questions de ressources humaines dans ces secteurs. Des pourparlers sont en cours entre le patronat et les syndicats sur la possibilité de fonder de tels organismes. Les deux parties ont exprimé leur intérêt sérieux.

Emploi et Immigration Canada (EIC) est en train de mener ou de planifier des études sur les ressources humaines dans un certain nombre de secteurs supplémentaires - hydrocarbures, entretien des appareils ménagers et électronique grand public, industries environnementales, éducation, horticulture, transports maritimes, exploitation minière et radiodiffusion. EIC examine aussi des possibilités d'études dans un certain nombre d'autres secteurs (culture, services publics d'électricité, transformation des aliments, pâtes et papiers). Des conseils sectoriels bipartites peuvent voir le jour dans des secteurs où les syndicats représentent une proportion significative de la main-d'œuvre, comme dans l'exploitation minière, les pâtes et papiers, la transformation des aliments et les services publics d'électricité. EIC mène aussi une étude sur les ressources humaines pour le Western Woods Product Forum que l'on a déjà créé.

1989), en accordant une attention particulière au recyclage de la main-d'œuvre actuelle pour répondre aux besoins croissants en compétences de l'industrie et pour s'assurer que les jeunes gens qui entrent dans le secteur ont une préparation appropriée au chapitre de l'éducation et des compétences. Mais les préoccupations ont aussi tenu compte de questions qui dépassent une définition étroite des ressources humaines, comme la mise en œuvre du changement technologique. Par contraste avec la sidérurgie, le secteur de l'électricité et de l'électronique a tiré parti d'une croissance significative de l'emploi dans les années 1980, faisant ainsi du recyclage des travailleurs actifs (ou l'adaptation à un marché en expansion) la principale préoccupation.

Dans l'industrie des services d'entretien et de réparation automobiles, on a créé un comité conjoint sur les ressources humaines appelé le Conseil du Service d'entretien et de réparation automobiles du Canada (Conseil du SERAC) en 1988 avec le soutien financier du ministère de l'Emploi et de l'immigration. Le comité était composé de représentants de cinq associations nationales de l'automobile, de collèges communaux et d'instituts de formation représentés par le Canadian Transportation Institute et des employés. Dans ce secteur, puisque la plupart des travailleurs ne sont pas syndiqués, la main-d'œuvre n'est pas représentée par des syndicats. Des représentants des employés sont nommés par le secteur de l'électricité et de l'électronique. Comme dans le d'emploi étaient bonnes dans les services d'entretien et de réparation automobiles des années 1980. Les principales inquiétudes relatives aux ressources humaines étaient donc celles de l'adaptation à un marché en expansion, en particulier le recyclage de la main-d'œuvre actuelle pour répondre aux exigences croissantes en compétences attribuables à une technologie en perpétuel changement et la garantie d'un apport adéquat en nouveaux venus compétents dans le secteur. La question des normes nationales de l'industrie dans le domaine de la formation et de l'agrément en apprentissage était aussi importante.

Depuis quelques années, on a créé d'autres initiatives patronales-syndicales conjointes dans un certain nombre de secteurs. La création du Western Wood Products Forum (WWPF) en 1988 était inspirée de l'exemple du CCCE, Cet organisme réunissait les dirigeants des principales entreprises de transformation du bois de la Colombie-Britannique et les représentants syndicaux du Syndicat international des travailleurs unis du bois d'Amérique - Canada. Comme le CCCE, le WWPF était une réaction au fléchissement de l'activité économique dans ce secteur au milieu des années 1980 et aux problèmes subséquents d'adaptation de la main-d'œuvre et aux questions commerciales qui se posaient à l'industrie. Le WWPF tient lieu de groupe conjoint de recherche et de lobby pour encourager le gouvernement à créer des politiques et des programmes pour répondre aux besoins du secteur.

Les études sectorielles sur les ressources humaines menées par le ministère fédéral de l'Emploi et de l'immigration ont

organismes ont élaboré des programmes particuliers pour s'acquiescer de ces fonctions. L'article de fond traite de ces organismes sectoriels axés sur les programmes.² Les activités des organismes sectoriels peuvent être réorientées en fonction de milieux de travail particuliers dans le secteur (p. ex., élaboration de normes ou de politiques dans tout le secteur) (p. ex., des programmes d'adaptation pour des fermietures d'usine spécifiques) ou elles peuvent être de nature plus générale et applicables à l'ensemble du secteur (p. ex., élaboration de normes ou de politiques dans tout le secteur). Les deux organismes sectoriels les mieux connus sur le plan national sont le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie (CCCES) et le Conseil sectoriel de formation professionnelle (CSFP), et ces deux organismes vont recevoir la plus grande attention.

un aperçu des initiatives sectorielles axées sur les programmes

Dans les années 1980, l'apparition des initiatives sectorielles devrait être perçue comme une réaction à la restructuration globale de l'activité économique. Cette restructuration provenait elle-même d'un certain nombre de facteurs interdépendants - une concurrence internationale accrue, des modifications de l'environnement du commerce international, des changements technologiques rapides, des exigences professionnelles plus élevées, des variations de la demande pour des produits donnés. Les antécédents particuliers de ces grandes initiatives sectorielles illustrent bien le jeu entre les forces de restructuration de l'économie et l'apparition de nouveaux cadres institutionnels adaptés à un environnement économique en transition.

Au Canada, la première initiative sectorielle qui a donné lieu à la création d'un conseil ou d'un organisme conjoint patronal-syndical³ était le Centre d'adaptation de la main-d'œuvre aéropatiale au Québec Inc. (CAMAQ) créé en 1983 par les employés membres de l'Association des industries aéropatiales du Canada et les syndicats de ce secteur, de même que les gouvernements fédéral et provincial. Le CAMAQ vise à promouvoir une action conjointe dans le domaine des ressources humaines par les employeurs, les syndicats, les établissements d'enseignement et les organismes gouvernementaux qui participaient à la planification et la formation des ouvriers spécialisés dans l'industrie aéropatiale du Québec. L'intérêt soutenu manifesté par le gouvernement du Québec pour les consultations patronales-syndicales au cours de la deuxième moitié des années 1970 et au début des années 1980, en particulier au niveau sectoriel (17 mini-sommets sectoriels ont eu lieu entre 1977 et 1982), peut expliquer pourquoi la première initiative sectorielle a vu le jour dans cette province (voir Fournier, 1986).

À l'échelle nationale, la première initiative sectorielle orientée vers l'action conjointe du patronat et des syndicats a eu lieu au début des années 1980 dans l'industrie sidérurgique. À l'époque, la sidérurgie canadienne était aux prises avec de graves problèmes d'accès à l'important marché américain. Le patronat était intéressé à mobiliser l'appui des syndicats étant

En 1985, le Congrès canadien sur le commerce de l'industrie sidérurgique était fondé avec une participation égale des principales entreprises sidérurgiques et du syndicat qui représentait les métallistes - les Métallurgistes unis d'Amérique. L'initiative provenait directement du patronat et des syndicats eux-mêmes - le gouvernement jouant un rôle d'observateur (voir Crookell, 1986) y assurant un soutien financier. En 1987, on a changé le nom à Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie (CCCES) pour refléter la dualité des préoccupations de l'organisme - les questions de commerce et d'emploi.

Dans la deuxième moitié des années 1980, on a élaboré d'importantes initiatives sectorielles dans l'industrie du matériel électrique et de réparation automobiles. Le gouvernement fédéral a participé étroitement à ces initiatives. De plus, les préoccupations du patronat et des syndicats dans ces deux secteurs différaient significativement de celles du secteur de la sidérurgie. Au milieu des années 1980, après consultation des parties intéressées, le ministère fédéral de l'Emploi et de l'immigration a commencé à étudier les besoins en ressources humaines de l'industrie de fabrication de matériel électrique et électronique et de l'industrie des services d'entretien et de réparation automobiles. Avec des représentants patronaux et syndicaux de ces deux secteurs, on a créé des comités directeurs pour assurer la consultation dans le cadre des études. Par la suite, les deux études ont recommandé (voir EIC 1987 et EIC 1988) que des structures institutionnelles soient créées pour tenir compte des préoccupations conjointes du patronat et des syndicats envers le marché du travail dans ces deux secteurs. Toutes les parties ont accepté cette recommandation, et on a pris des moyens pour la réaliser.

Dans l'industrie du matériel électrique et électronique, on a fondé un comité conjoint sur les ressources humaines de l'industrie canadienne de fabrication d'équipement électrique et électronique en 1987 avec la participation de l'Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada qui représente 200 entreprises de l'industrie du matériel électrique et électronique et trois syndicats (Syndicat des travailleurs et travailleuses en communication et en électricité du Canada, Métallurgistes unis d'Amérique et Fraternité internationale des ouvriers en électricité). En 1989, le nom du comité a été changé à Conseil sectoriel de formation professionnelle (CSFP). Les préoccupations du CSFP se situaient principalement dans le domaine des ressources humaines (voir Comité conjoint sur les ressources humaines,

Le rôle des initiatives sectorielles dans la reconstruction

économique

La conclusion de l'article de fond du numéro d'automne 1991 de la Revue trimestrielle du marché du travail et de la productivité, intitulé *Le défi de la reconstruction de l'économie : aperçu des enjeux*, était que la réussite du

mécanisme de reconstruction économique nécessite que le patronat et les syndicats mettent sur leurs intérêts communs et élaborent des stratégies et des initiatives fondées sur un consensus. Ces dernières années, une stratégie prometteuse de reconstruction économique s'est dégagée autour d'initiatives sectorielles patronales-syndicales élaborées pour régler des questions et des problèmes dans des industries particulières. En effet, de nombreuses personnes ont donné

ces initiatives en exemple comme moyen de réussir à promouvoir la reconstruction économique. En particulier, les participants au projet de reconstruction économique du CCMTP ont indiqué leur intérêt pour un examen des rôles possibles des initiatives sectorielles patronales-syndicales, à la fois pour régler les problèmes au niveau sectoriel et en milieu de travail et à titre de moyen pour promouvoir l'élaboration de mécanismes conjoints pour régler les problèmes à l'échelle nationale.

L'objectif de cet article de fond est de constituer un examen exhaustif de récentes expériences dans le domaine des initiatives sectorielles, avec une référence particulière aux rôles que ces initiatives peuvent jouer dans le processus de reconstruction économique. La première partie de l'article de fond donne un aperçu des diverses initiatives sectorielles élaborées au Canada pendant la dernière décennie et les facteurs qui sont à l'origine de leur développement. La deuxième partie constitue un examen des aspects du Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie et du Conseil sectoriel de formation professionnelle, les deux initiatives les mieux connues. La troisième partie de l'article aborde diverses questions apparentées au débat sur les initiatives sectorielles. La quatrième partie traite des nouvelles institutions du marché du travail que l'on a récemment créées et de leurs relations possibles avec les initiatives sectorielles. La cinquième partie résume les principes généraux qui se sont dégagés comme essentiels pour réussir à bâtir des initiatives sectorielles. La sixième et dernière partie de l'article porte sur la contribution que les initiatives sectorielles peuvent apporter à la réussite de la reconstruction économique, de même que sur certaines limites de l'approche sectorielle.

Les organismes sectoriels au Canada

organismes sectoriels et non sectoriels

Au Canada, il existe de nombreux organismes permanents à base sectorielle auxquels participent le patronat et les syndicats. Deux principaux types d'organismes peuvent être identifiés. Le premier type a pour objectif principal de servir l'organisme consultatif auprès du gouvernement sur les questions de principe sectorielles. En général, les gouvernements ont créé ces organismes pour consulter le secteur privé dans l'élaboration des politiques.

Parmi les exemples de ces types d'organismes à l'échelle nationale, on dénombre les Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCÉ), le Conseil consultatif du secteur des forêts, le Comité consultatif sur l'automobile, le Conseil pour l'expansion de l'industrie de la construction, l'Institut de l'amiante et les 18 comités sectoriels récemment créés par le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie dans le cadre de l'Initiative de la prospérité. Les comités de la construction et de la construction navale du CCMTP appartiennent aussi principalement à cette catégorie puisqu'ils ont pour but de leur activités visent à influencer sur les politiques publiques (voir CCMTP 1988a et 1989). D'un point de vue historique, les 23 groupes de travail sectoriels spéciaux créés par le ministère de l'Industrie et du Commerce en 1978 dans le cadre de la consultation du 1^{er} palier représentent un exemple important de consultations sectorielles du patronat et des syndicats par le gouvernement (voir Walde, 1986). Une caractéristique clé de ce mécanisme était l'établissement du programme par le gouvernement qui a cherché conseil auprès du patronat et des syndicats à cet égard.

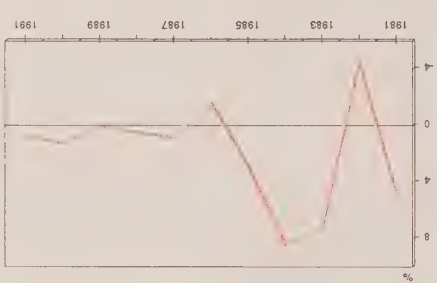
Un deuxième groupe d'organismes sectoriels bipartites a été créé principalement pour répondre aux besoins particuliers du patronat et des syndicats, notamment pour influencer sur la politique gouvernementale dans des domaines spécifiques. Ils suivent un programme élaboré conjointement par le patronat et les syndicats, alors que le gouvernement joue un rôle de soutien. Ces organismes sont très différents de ceux qui précèdent surtout en raison des écarts entre les rôles du patronat, des syndicats et du gouvernement. Chez ces derniers, la propriété du programme et du mécanisme donne lieu à un engagement et une participation qui ne sont pas toujours possibles chez les premiers. Dans de nombreux cas, ces

Faible gain de productivité dans les industries manufacturières

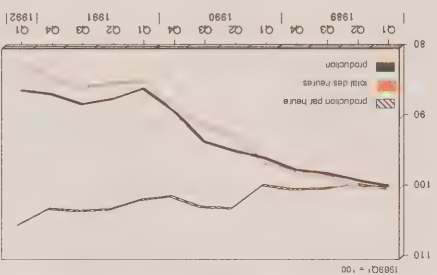
Au cours de la période 1981-1989, la production par heure dans les industries manufacturières a progressé à une cadence annuelle moyenne de 1,7 %. Dans une perspective historique, ce taux d'augmentation est inférieur à celui des premières décennies de l'après-guerre. Dans une perspective internationale, la performance de la productivité manufacturière du Canada a été la plus faible des sept principaux pays industriels. Depuis 1989, notre performance manufacturière s'est détériorée encore davantage, la production par heure ne progressant que de 1,3 % en 1990 et de 0,8 % en 1991. Depuis 1985, la croissance de la production par heure a été de 0,4 % par an, en moyenne, ce qui est le taux de progression de loin le plus faible pour toute période de six ans depuis la fin de la guerre.

Les tendances de la production par heure reflètent le comportement de la production et du total des heures travaillées. Pendant les quatre premiers trimestres de récession dans les industries manufacturières, après le sommet de production du premier trimestre de 1989, la production par heure a chuté de 0,5 %. C'est parce que la chute de production a été supérieure à celle du total des heures. Depuis lors, les diminutions trimestrielles du nombre d'heures ont dépassé celles de la production, et la production par travailleur a progressé. Au premier trimestre de 1992, douze trimestres ou trois ans après le sommet de production, la production par heure était de 5,1 % au-dessus du niveau d'avant la récession, même si la production était de 13,6 % et le total des heures travaillées 17,9 % plus faible que ce niveau.

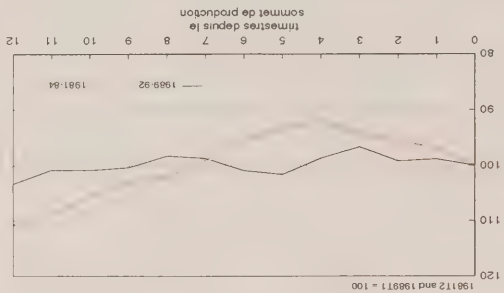
La comparaison des tendances de la production et de la productivité dans les industries manufacturières pendant les périodes 1981-1984 et 1989-1992 fait ressortir d'intéressantes différences. La production par travailleur a reculé beaucoup plus vite pendant les quatre premiers trimestres du recul de 1981-1982 qu'en 1989-1992, parce que la chute de production a été plus grave et qu'elle était inattendue. Après ce repli initial, la productivité s'est retournée et a amorcé une vigoureuse remontée, reprenant son niveau d'avant la récession huit trimestres après le sommet de production. Douze trimestres après le sommet, elle était de 10,8 % plus élevée. Par contraste, depuis 1989, la croissance de la production par travailleur a été plus ou moins stagnante. Douze trimestres après le sommet de production, elle n'était que de 3,3 % au-dessus de son niveau d'avant la récession. Cette piètre performance s'explique par l'absence de toute reprise importante de la production des industries manufacturières.



Tendances de la production par heure dans les industries manufacturières, 1981-1991



Tendances de la production, du total des heures et de la production par heure dans les industries manufacturières, 1981-1992



Tendances de la production par travailleur dans les industries manufacturières en 1981-1984 et 1989-1992

3 Tendances de la productivité et de la compétitivité

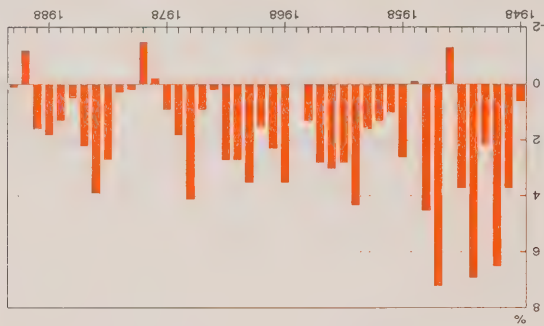
Conjoncture générale de la productivité

La productivité, mesurée en heures, a été nettement meilleure que la productivité mesurée par employé en 1991, en raison d'une forte diminution de l'heure hebdomadaire moyenne. La production de l'ensemble de l'économie par travailleur n'a progressé que de 0,1 %.

Le recul de l'emploi dépassant celui de la production (-1,8 % contre -1,7 %). Par contraste, la production par travailleur dans le secteur des entreprises a progressé de 1,5 %, la diminution du nombre total d'heures travaillées l'emportant sur celle de la production (-3,6 % contre -2,2 %), suite à une réduction de 1,1 % de l'heure hebdomadaire moyenne. Cette divergence entre les deux mesures globales de la productivité est typique lorsque l'économie est faible. Les employeurs aiment mieux réduire le nombre d'heures de travail offertes à tous les employés en comprimant les horaires de travail ou en éliminant les heures supplémentaires que de congédier certains employés et de maintenir les heures pour les autres travailleurs. Le total des heures travaillées diminue donc plus que l'emploi, et la production par heure diminue ou augmente plus que la production par travailleur.

Les années 1990 (où la production par travailleur a chuté de 1,2 %) et 1991 ont été l'une des deux pires périodes biennales pour la croissance de la production par travailleur depuis la Seconde Guerre mondiale. Le niveau de production par travailleur a été en réalité de 1,1 % plus bas en 1991 qu'en 1989. Seules les périodes biennales commençant et se terminant avec l'année 1980 ont connu un moins bon rendement de la productivité globale. Cette situation traduisait la faiblesse de l'activité économique. Une vigoureuse croissance de la production déboucha sur de bons gains de productivité grâce à une meilleure rentabilisation des frais généraux de main-d'œuvre et à l'augmentation des rendements. Les fortes pressions de la demande favorisent la pleine utilisation de toutes les ressources, tant à court qu'à moyen terme. Une demande faible a l'effet contraire. Dans les années 1980, comme dans les décennies passées, les années de croissance de production supérieures à la moyenne ont tendance à correspondre aux années de gains de productivité supérieurs à la moyenne, la causalité allant surtout dans le sens de la production à la productivité.

Croissance de la production réelle par travailleur, 1948-1991



Tendances de la production par travailleur, 1981-1991

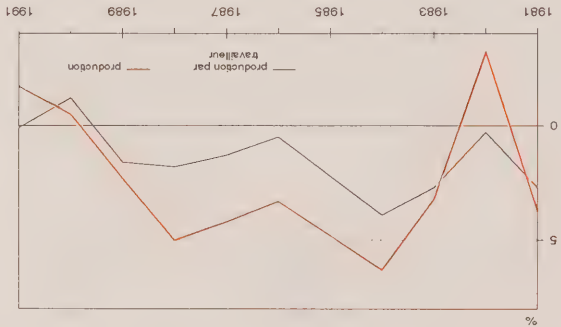


Tableau II-2
Tendances de la production, de l'emploi et de la production par travailleur dans les industries manufacturières et l'ensemble de l'économie (taux annuel moyen de variation)

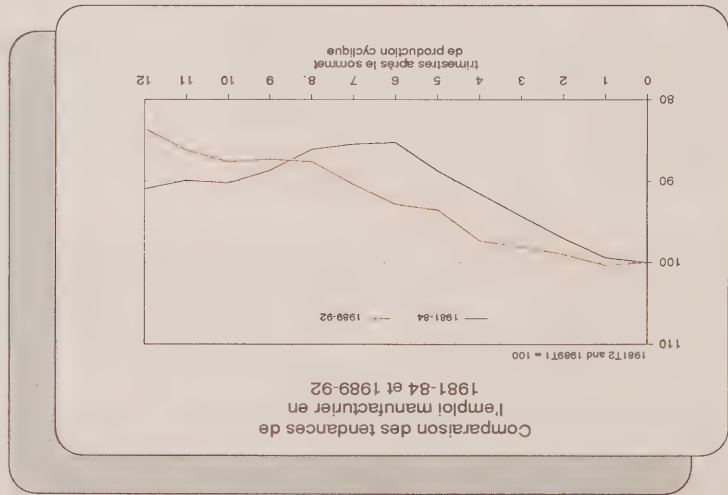
	production	emploi	industries manufact.	ensemble de l'économie	industries manufact.
1953-1981	4,3	2,4	0,9	1,9	3,0
1953-1981	4,6	2,7	1,0	1,9	3,3
1981-1989	3,2	1,6	0,8	1,6	1,9

Source : Industries manufacturières - Mesures globales de productivité, déc. 1991. Statistique Canada.
nationalaux des revenus et dépenses et Enquête sur la population active, Statistique Canada.

Chose qui a peut-être de quoi surprendre, le taux de recul de la part de l'emploi manufacturier a été beaucoup moindre dans les années 1980 que dans les décennies qui ont précédé. Entre les sommets cycliques de 1981 et de 1989, la part de l'emploi manufacturier dans l'emploi total a chuté de 1,1 point, passant de 16,8 % à 15,7 %, soit un taux moyen de diminution de 0,8 %. Par contraste, entre 1953 et 1981, la part de l'emploi manufacturier a diminué de 9,9 points, passant de 26,7 % à 16,8 %, ce qui donne un taux annuel moyen de recul de 1,6 %. Autrement dit, le taux de diminution de l'importance relative de l'emploi manufacturier dans les années 1980 a été la moitié du taux observé au cours des trois décennies précédentes.

Le facteur clé expliquant ce fait de conjoncture a été que la croissance de la productivité a ralenti beaucoup plus dans les industries manufacturières que dans l'ensemble de l'économie. Entre les périodes 1953-1981 et 1981-1989, la croissance de la production par travailleur a fléchi de 1,4 point dans les industries manufacturières (3,3 % par an jusqu'à 1,9 %), à comparer à seulement 0,3 point dans l'ensemble de l'économie (1,9 % par an jusqu'à 1,6 %). Un deuxième facteur a été que la croissance de la production dans les industries manufacturières a fléchi de façon plus nette (1,7 point contre 1,4 point).

Le recul de l'emploi dans le secteur manufacturier : pire qu'au début des années 1980

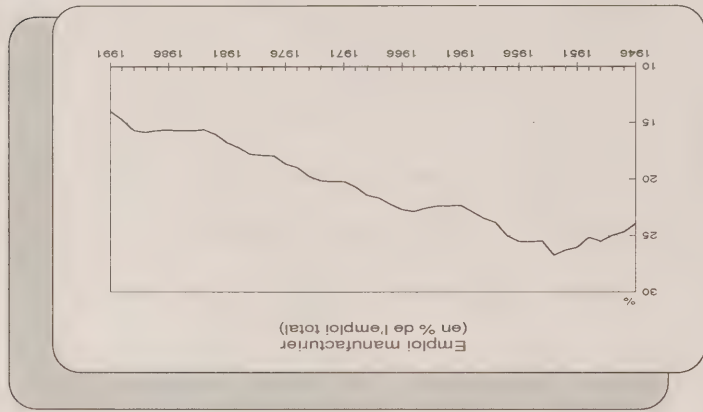


Le secteur manufacturier canadien subit actuellement une restructuration plus profonde que celle du début des années 1980. La production de 1989, un plus tôt que le sommet de la manufacturière a culminé au premier trimestre de 1989, n'a pas cessé de diminuer. Au premier trimestre de 1992, 12 trimestres après le sommet, il était à 15,6 % en deçà du niveau d'avant la récession, selon les données de l'enquête sur la population active (EPA), qui est une enquête-ménages. Cela représente une perte de 351 000 emplois. Pendant la récession de 1981-1982, à son plus bas niveau, l'emploi manufacturier était à 14,7 % en deçà du sommet d'avant la récession (une perte de 316 000 emplois) et, 12 trimestres après le sommet, il avait rebondi à 91,0 % de son niveau d'avant la récession.

Recul moins prononcé de la part de l'emploi manufacturier dans les années 1980

Les tendances de la part de l'emploi total revenant aux industries manufacturières reflètent à la fois des facteurs cycliques à court terme et des facteurs structurels à long terme. La volatilité plus grande du secteur manufacturier signifie que l'emploi manufacturier a tendance à connaître des chutes plus considérables que l'emploi total pendant les replis, ce qui débouche sur des diminutions cycliques de la part de l'emploi revenant au secteur. Une partie du recul peut être rattrapée pendant les phases de reprise et du début de l'expansion, lorsque l'emploi manufacturier rebondit. Tel a été le cas pendant la récession de 1981-1982 et la reprise qui a suivi.

Au plus long terme, la part de l'emploi manufacturier dans l'emploi total est déterminée par les taux de croissance relative de la production et de la productivité dans les industries manufacturières et dans l'ensemble de l'économie. Avec des taux comparables de croissance de la production entre les deux secteurs, la croissance supérieure de la productivité dans les industries manufacturières débouche sur un recul de leur part de l'emploi. De même, avec une croissance comparable de la productivité dans les industries manufacturières et dans l'ensemble de l'économie, un ralentissement du taux de croissance de la production dans les industries manufacturières provoque un recul de leur part de l'emploi.



Après avoir culminé en 1953 à 26,7 %, la part de l'emploi manufacturier dans l'emploi total a reculé de façon plus ou moins continue, atteignant 15,9 % au sommet cyclique de 1989, et 14,0 % en 1991. Le fléchissement de 10,9 points de la part de l'emploi manufacturier sur la période 1953-1989 peut, dans une large mesure, s'expliquer par le niveau supérieur de croissance de la productivité dans les industries manufacturières. La production par personne occupée a progressé à un taux annuel moyen de 3,0 % dans ce secteur, à comparer à 1,9 % pour l'ensemble de l'économie sur la période (voir le tableau II-2). La croissance de la production a aussi été plus rapide dans l'ensemble de l'économie que dans les industries manufacturières (4,3 % contre 3,9 %). Sous l'effet combiné de ces deux facteurs, la croissance de l'emploi a été de 1,5 point plus lente dans les industries manufacturières que dans l'ensemble de l'économie (0,9 % contre 2,4 %), ce qui explique la chute de la part de l'emploi manufacturier. Les trois quarts environ du recul étaient donc imputables à une accélération de la croissance de la productivité dans les industries manufacturières, et un quart à un ralentissement de la croissance de la production.

Tendances chez les travailleurs découragés

Malgré la dégringolade du taux d'activité, l'augmentation du nombre de travailleurs découragés pendant la récession en cours a été beaucoup moins forte que celle du début des années 1980. Statistique Canada produit deux estimations des travailleurs découragés : d'une part, les estimations de l'enquête sur la population active (EPA), qui définit les chômeurs comme étant les personnes qui ne font pas partie de la population active parce qu'elles pensent qu'il n'y a pas de travail disponible, mais qui ont cherché du travail à un moment donné au cours des six mois précédents, et d'autre part les estimations plus vastes de l'enquête sur les perspectives d'emploi (EPE), qui éliminent l'obligation d'avoir cherché du travail au cours des six mois précédents.

Entre 1989 et 1991, les deux estimations des travailleurs découragés ont augmenté d'environ un tiers. Puisque le nombre de chômeurs a aussi augmenté d'à peu près la même proportion, le ratio des travailleurs découragés sur les chômeurs n'a à peu près pas changé. Par contraste, entre 1981 et 1983, le nombre de travailleurs découragés a doublé et le ratio des travailleurs découragés sur l'ensemble des chômeurs a augmenté.

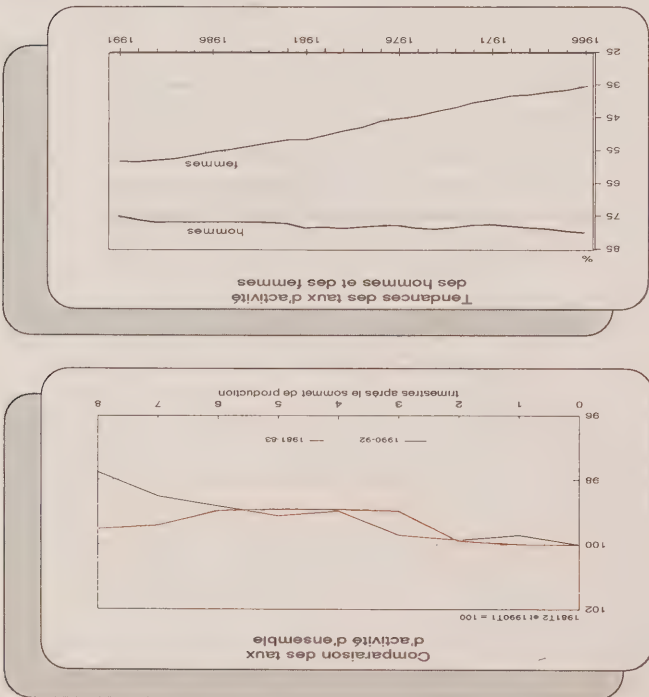
On n'a pas trouvé d'explication convaincante de cette diminution de l'importance relative des travailleurs découragés entre les périodes 1981-1983 et 1989-1991. Au nombre des facteurs possibles, il y a les problèmes de mesure, les changements de comportement, ou l'amélioration des renseignements sur le marché du travail, qui réduisent les coûts de la recherche d'un emploi.



Les augmentations du taux d'activité d'ensemble ont été une source importante de croissance de la population active dans les années 1980. Depuis 1989, toutefois, le taux d'activité a dégringolé, beaucoup plus qu'au début des années 1980. Dans les huit trimestres qui ont suivi le sommet de production du premier trimestre de 1990, le taux d'activité d'ensemble a chuté de 2,2 % — passant de 67,1 % à 65,6 %. Comme nous l'avons déjà vu, cette chute du taux d'activité a beaucoup ralenti la montée du taux de chômage. Par contraste, huit trimestres après le sommet de production de 1981 (1981T2), le taux d'activité n'était que de 0,5 % en deçà du niveau maximal. À son point le plus bas pendant la récession de 1981-1982, le taux d'activité n'était qu'à 1,1 % du niveau maximal.

La chute globale de l'activité au cours de la récession de 1990-1991 reflétait une dégradation des occasions d'emploi. Cette situation pousse les gens à quitter la population active lorsqu'ils perdent leur emploi, ou à ne pas y entrer, quitte à demeurer aux études ou à la maison, même s'ils peuvent préférer travailler.

Le recul plus prononcé et plus persistant du taux d'activité pendant la récession en cours, même si l'augmentation du taux de chômage est plus faible, peut refléter le niveau moins élevé de croissance



tendanciellement du taux d'activité des femmes. Dans les années 1970 et 1980, l'écart entre les taux d'activité des hommes et des femmes s'est refermé rapidement avec l'arrivée des femmes en plus grand nombre dans la population active. Dès 1990, l'écart n'était plus que de 1,5 points, contre 44,4 points en 1966, et 26,7 points en 1981. Ce rétrécissement de l'écart signifiait que le potentiel de croissance de l'activité des femmes est plus illimité. Le taux annuel moyen d'augmentation du taux d'activité des femmes a ralenti de 2,6 % dans la période 1966-1981 à 1,4 % en 1981-1989 et a probablement ralenti encore davantage dans les années 1990. De fait, en 1991, sous l'effet à la fois de la récession et du ralentissement de la croissance tendanciellement du taux d'activité, le taux d'activité des femmes a diminué pour la première fois depuis le début de la série chronologique.

Tableau II-1

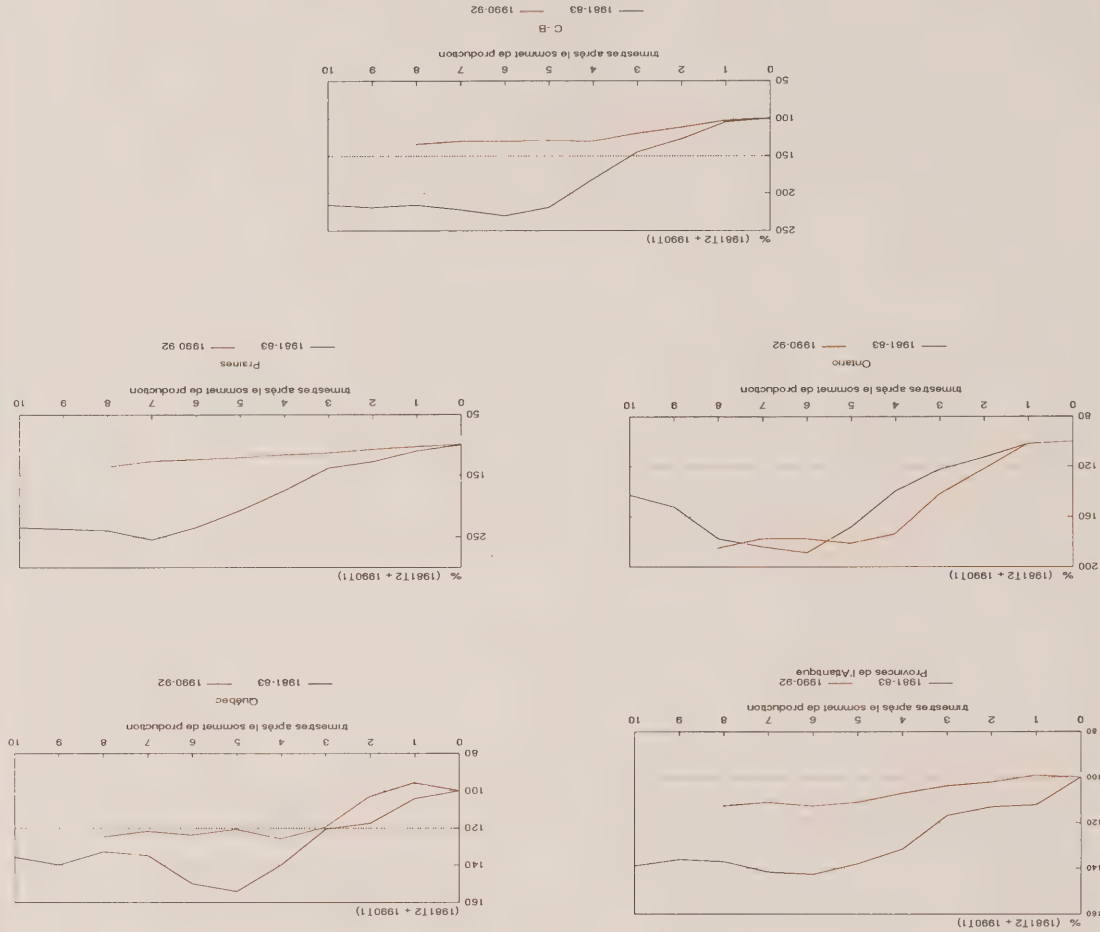
Comparaison du comportement cyclique de l'emploi et du chômage par région

	81T2-82T4	90T1-91T4	82T4-83T4	91T1-92T4	81T2-83T2	90T1-92T4
sommet à creux						
quatre trimestres après le creux						
huit trimestres après le sommet						
Atlantique	-4,9	-0,5	2,4	-2,1	-2,7	-2,6
Québec	-6,8	-2,9	3,6	-0,4	-4,7	-3,3
Ontario	-4,5	-4,5	4,7	-0,7	-3,2	-5,2
Prairies	-3,0	0,1	0,6	-0,6	-2,2	-0,5
C. B.	7,3	0,7	0,5	2,4	-5,4	3,1
Canada	-5,2	-2,4	3,1	-0,4	-3,9	-2,8
Atlantique	4,6	0,9	-0,4	0,7	4,0	1,6
Québec	4,9	2,5	-1,4	-0,1	2,2	2,4
Ontario	5,6	4,0	-2,9	0,6	4,9	4,6
Prairies	5,4	1,1	0	1,3	4,6	2,4
C.-B.	8,2	2,3	-0,9	0,3	7,3	2,6
Canada	5,5	2,6	-1,5	0,6	5,1	3,2

Source : Enquête sur la population active, Statistique Canada

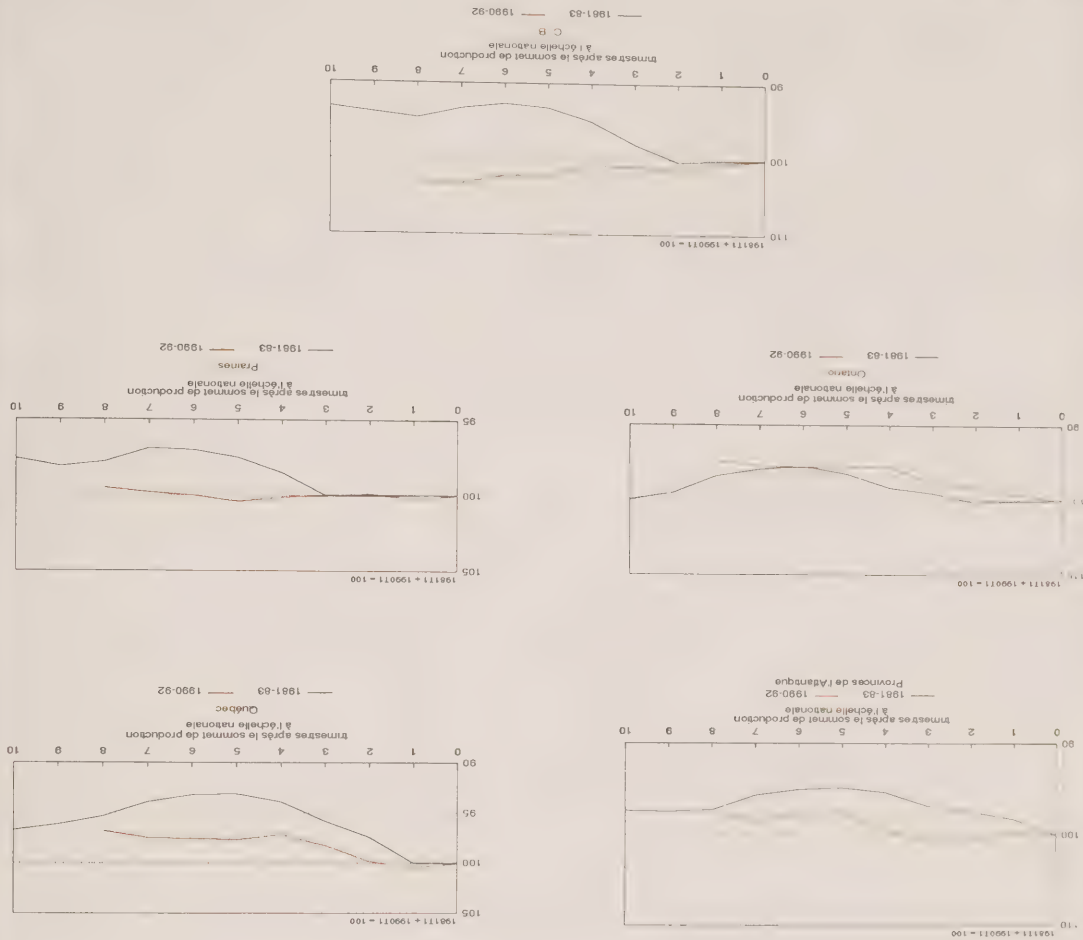
Les tendances régionales du chômage entre les cycles de 1981-1983 et de 1990-1992 rappelaient les tendances régionales de l'emploi. L'augmentation du chômage entre le sommet et le creux a été plus élevée dans toutes les régions pendant la récession du début des années 1980. De même, le chômage a continué d'augmenter dans toutes les régions sauf au Québec pendant les quatre trimestres suivant le creux de la récession en cours, mais a diminué ou n'a accusé aucune variation dans toutes les régions après le creux de 1982. Huit trimestres après le sommet de production, le taux de chômage avait moins augmenté en terme de point de pourcentage en 1990-1992 qu'en 1981-1983 dans toutes les régions sauf au Québec.

Tendances du taux de chômage en 1981-1983 et 1990-1992 par région



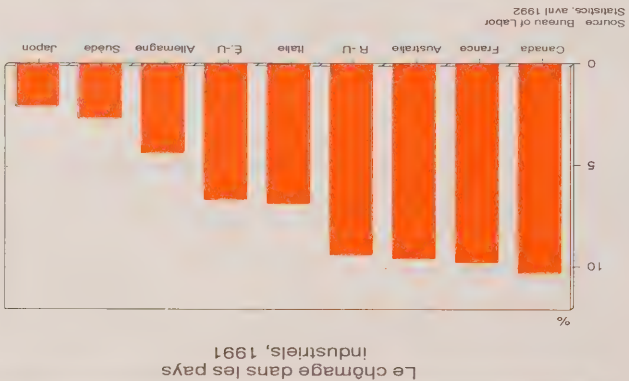
Suivant la tendance nationale, le fléchissement de l'emploi entre le sommet et le creux en 1981-1982 a été plus net qu'en 1990-1991 dans quatre des cinq grandes régions du pays. Dans les Prairies et en Colombie-Britannique, l'emploi n'a été fait pas diminué pendant la récession récente. L'Ontario, par contre, a vu son emploi chuter autant pendant la récession de 1990-1991 que pendant celle de 1981-1982. Après le creux de la récession de 1981-1982, l'emploi a rebondi dans toutes les régions. Par contraste, après le creux de la récession de 1990-1991, les niveaux d'emploi dans toutes les régions sauf en Colombie-Britannique ont continué de fléchir sous l'effet de la faiblesse de la reprise. La diminution de l'emploi huit trimestres après le sommet de production était plus faible en 1990-1992 qu'en 1981-1983 dans toutes les régions sauf en Ontario. Le contraste le plus frappant des expériences d'emploi entre les récessions a été en Colombie-Britannique. L'emploi a diminué de 5,4 % dans cette province au cours des huit trimestres qui ont suivi le sommet de production de 1981, mais a augmenté de 3,1 % dans la période correspondante après le sommet de 1990.

Comparaison du comportement cyclique de l'emploi par région



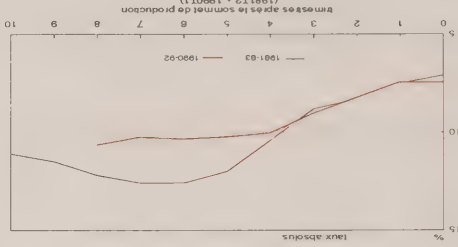
Le taux de chômage du Canada : élevé selon les normes internationales

Les définitions du chômage varient d'un pays à l'autre, et la non-comparabilité des taux nationaux complique les comparaisons internationales. Pour faciliter les comparaisons internationales, le Bureau of Labor Statistics des États-Unis produit, pour neuf pays, des estimations des taux de chômage selon les concepts et les définitions des États-Unis. Ces données révèlent qu'en 1991 le taux de chômage canadien de 10,3 % était le plus élevé parmi les neuf pays observés (pays du G-7 plus l'Australie et la Suède). La France (9,8 %), l'Australie (9,6 %) et le R.-U. (9,4 %) suivaient de près. Par contre, la Suède et le Japon avaient des taux de chômage inférieurs à 3 %. Le Canada a aussi connu le saut le plus considérable du taux de chômage en 1991 après le R.-U.

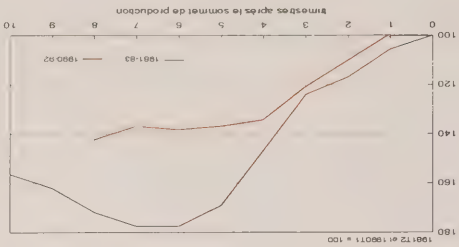


Comparaison de la conjoncture du marché du travail entre les périodes 1981-1983 et 1990-1992

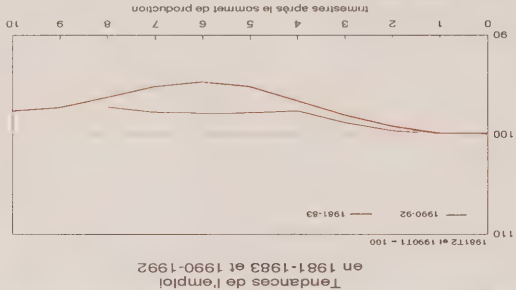
La dégradation des conditions du marché du travail pendant le recul actuel, comme celle de la production, a été moins prononcée qu'en 1981-1982. L'emploi a chuté de 5,2 % entre le sommet de production précédant la récession de 1981-1982 et le creux (voir le tableau II-1). Par contraste, l'emploi a reculé de 2,4 % entre le sommet de production du premier trimestre de 1990 et le premier trimestre de 1991. Par ailleurs, le recul de l'emploi a pris fin après six trimestres en 1981-1982. Pendant le repli actuel, l'emploi a suivi une tendance générale à la baisse pour huit trimestres, reflétant le caractère plus permanent de la faiblesse de l'activité économique.



Tendances du taux de chômage en 1981-1983 et 1990-1992.



C'est la même chose pour le chômage. Le taux de chômage a progressé de 5,5 points entre le sommet et le creux de la récession de 1981-1982, à comparer à 3,2 points entre le sommet du premier trimestre de 1990 et le premier trimestre de 1991, où il a atteint son niveau le plus haut. Le chômage a cessé sa progression après six trimestres dans la première période, mais n'a pas encore culminé après huit trimestres de la récession actuelle.



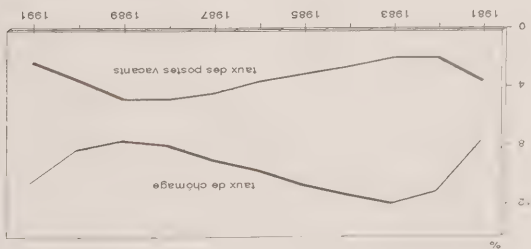
Augmentation considérable du chômage causé par la faiblesse de la demande

Le taux des postes vacants du CCMT, qui est déterminé par les tendances de l'indice de l'emploi de Statistique Canada, donne une indication de la demande de main-d'œuvre. Reflétant la faiblesse de l'activité économique, le taux est tombé à 2,3 % en 1991, son plus faible niveau depuis 1983. En 1989 encore, il atteignait 4,8 %. Au premier trimestre de 1992, le taux était de 2,0 %.

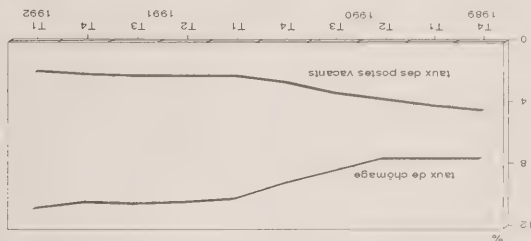
La relation entre le taux des postes vacants et le taux de chômage donne une indication grossière de l'importance relative du chômage attribuable à la faiblesse de la demande et du chômage structurel/frictionnel. Le nombre de postes vacants, qui comprend à la fois les postes à long terme difficiles à doter et les postes vacants à court terme faciles à doter, donne une mesure du chômage structurel et frictionnel. La différence entre le nombre de personnes effectivement en chômage et le nombre de postes vacants indique le nombre de personnes qui sont en chômage en raison d'une pénurie fondamentale d'emplois.

Il y a eu de fortes variations de l'importance relative de ces deux composantes du chômage total depuis 10 ans. Au début des années 1980, environ la moitié du chômage était imputable à la faiblesse de la demande globale et l'autre moitié à l'inadéquation du marché du travail. La récession de 1981-1982, et la chute consécutive de la demande de main-d'œuvre, ont considérablement accru l'importance relative de la faiblesse de la demande comme cause de chômage. En 1983, le premier facteur représentait 83 % du chômage total, et le deuxième 17 %. La reprise et l'expansion qui ont suivi ont graduellement inversé cette proportion, au fur et à mesure que la demande de main-d'œuvre s'est rattrapée. Avec le sommet de 1989, la pénurie fondamentale d'emplois ne représentait que 36 % du chômage total, alors que l'inadéquation du marché du travail y était pour 64 %. La récession de 1990-1991 a encore une fois provoqué un revirement de l'importance relative des deux composantes de base du chômage. En 1991, une pénurie fondamentale d'emplois expliquait près des quatre cinquièmes (78 %) du chômage, et l'inadéquation seulement un cinquième.

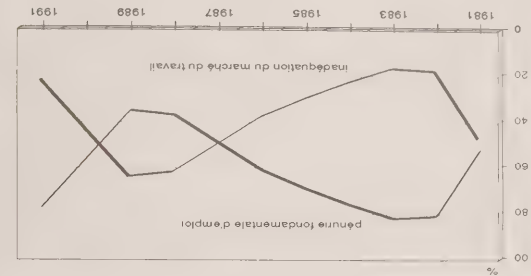
Le taux des postes vacants du CCMT
et le taux de chômage
1981-1991



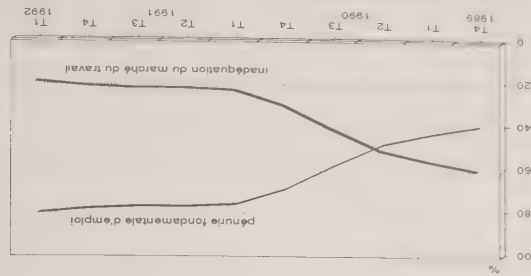
1989T4-1992T1



Genres de chômage au Canada
(% de l'emploi total)
1981-1991



1989T4 - 1992T1

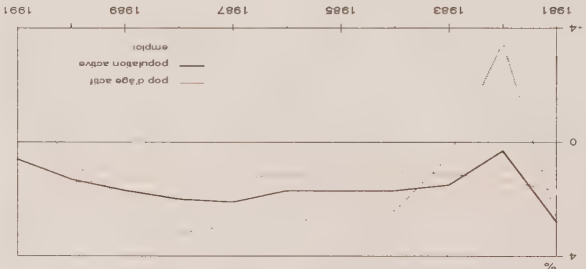


Conjoncture générale

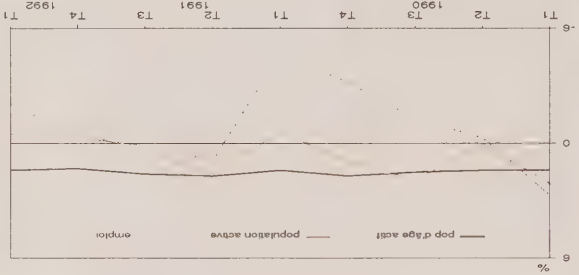
Les conditions du marché du travail en 1991 reflétaient la détérioration d'ensemble de l'économie. L'emploi a diminué pour la première fois depuis 1982, reculant de 1,8 %, ce qui représente 232 000 emplois perdus. Le taux de chômage a augmenté de 2,2 points pour atteindre 10,3 %, et aurait augmenté de presque un autre point si le taux d'activité n'avait pas dégringolé. La population d'âge actif a cru de 1,5 %, ce qui est considérable par rapport au taux d'augmentation du milieu des années 1980, à la faveur d'une augmentation de l'immigration.

La demande de travail a continué de s'effriter au premier trimestre de 1992, l'emploi diminuant à un taux annuel de 2,1 %. Les gains d'emploi aux deuxième et troisième trimestres de 1991 ont été largement compensés par les pertes au quatrième trimestre de 1991 et au premier trimestre de 1992. Par conséquent, l'emploi au premier trimestre de 1992 était à son plus faible niveau depuis le début du repli, soit 2,8 % de moins qu'au sommet de production du premier trimestre de 1990. La diminution considérable de l'emploi au premier trimestre a représenté 0,4 point de l'augmentation du taux de chômage, qui a atteint 10,7 %. Une diminution de 0,5 point du taux d'activité, encore une fois sous l'effet de la faiblesse des conditions du marché du travail, a considérablement ralenti cette augmentation.

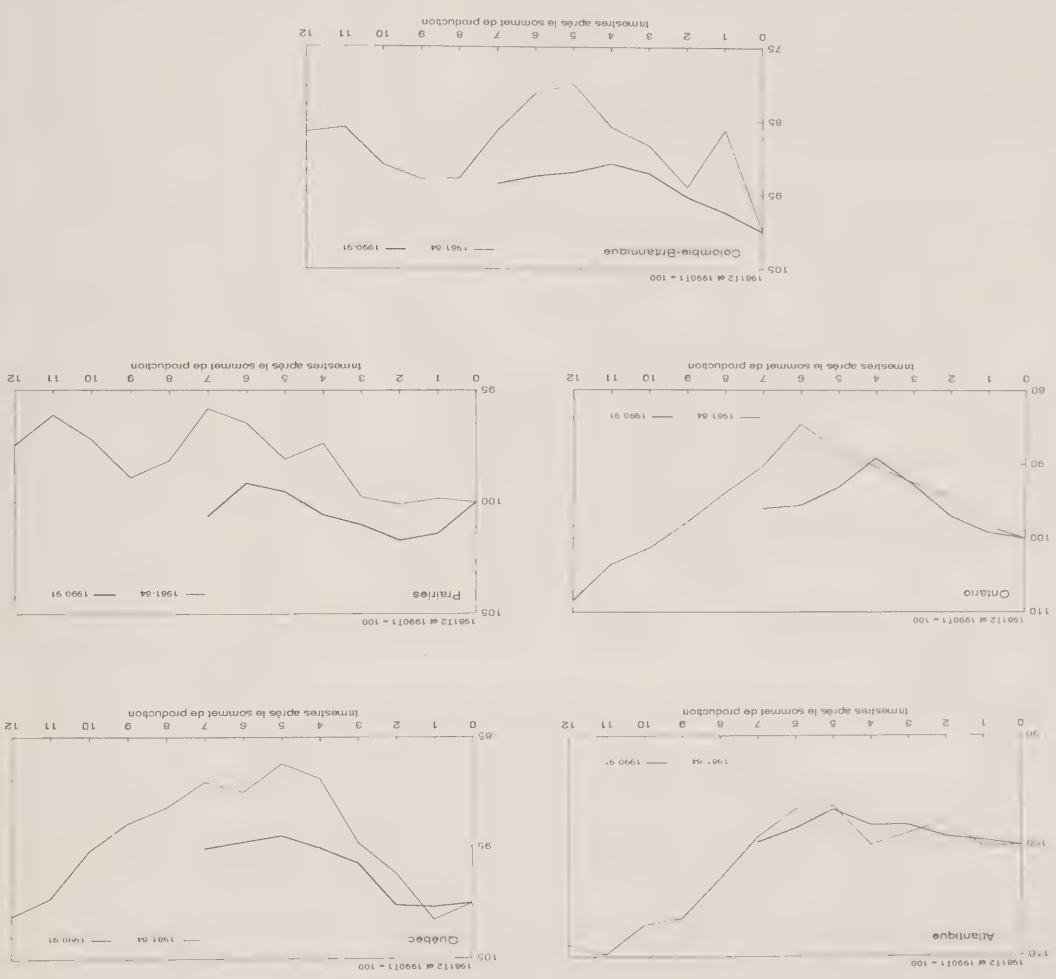
Tendances des principales variables du marché du travail, 1981-1991



Tendance des principales variables du marché du travail, 1990T1 - 1992T1



Comparaison du comportement cyclique de la production du secteur des biens par région



La faiblesse actuelle des industries manufacturières est plus persistante qu'au début des années 1980

La récession a frappé les industries manufacturières particulièrement fort, la production chutant de 5,3 % en 1990 et d'environ 6,7 % en 1991. Trimestriellement, le sommet de production des industries manufacturières est survenu au premier trimestre de 1989. Le creux s'est manifesté au premier trimestre de 1991, période où la production était de 13,9 % en deçà du sommet. Pendant la récession de 1981-1982, l'écart de production des industries manufacturières entre le sommet et le creux a été de 18,9 %.

Au premier trimestre de 1992, 12 trimestres après le sommet de production, la production était toujours 13,7 % en deçà du niveau d'avant la récession et à peine plus haut que le creux de production. Par contraste, 12 trimestres après le sommet de production de la récession précédente, la production des industries manufacturières a repris son niveau d'avant la récession. La faiblesse de la reprise actuelle s'explique essentiellement par l'incapacité du secteur manufacturier d'échapper à la récession.

Certains secteurs manufacturiers ont connu d'importants reculs de production. Entre le

sommet de production du premier trimestre de 1989 et le premier trimestre de 1992, la production avait reculé de 34,0 % dans l'industrie du meuble, de 32,5 % dans les produits minéraux non métalliques, de 29,8 % dans les machines, de 26,5 % dans le cuir, de 26,0 % dans les textiles de base, de 23,1 % dans l'habillement, de 21,8 % dans la fabrication de produits métalliques, et de 17,8 % dans le bois. Toutes les autres industries manufacturières à deux chiffres de la CTI ont aussi connu des reculs de production.

Tendances régionales et provinciales de la production pendant les cycles de 1981-1983 et de 1990-1991

Les tendances régionales de la production ont considérablement varié au cours des deux dernières années. Le Conference Board du Canada produit des estimations trimestrielles du produit intérieur brut réel au coût des facteurs, par province. Les estimations pour le secteur des biens donnent l'indication la plus fiable des tendances d'ensemble de l'activité économique en raison des problèmes de mesure de la production dans le secteur des services.

Selon ces données, entre le sommet de production national du premier trimestre de 1990 et le creux régional d'activité économique (voir le tableau I-1), c'est l'Ontario qui a connu la plus forte perte d'activité (-10,9 %); elle est suivie de la Colombie-Britannique (-9,3 %) et enfin (-6,1 %), des Provinces de l'Atlantique (-3,3 %) et enfin des Prairies (-0,8 %). Dans des Provinces de l'Atlantique, le recul a oscillé entre 5,6 % au Nouveau-Brunswick et 1,6 % à Terre-Neuve. Dans les Prairies, l'Alberta n'a connu aucune perte de production, alors que la production a chuté de 8,9 % au Manitoba.

À comparer à la récession de 1981-1982, le repli de 1990-1991 a été moins prononcé dans chacune des cinq régions et dans toutes les provinces, sauf à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan. Le récent fléchissement a été de seulement la moitié environ de celui de 1981-1982 en Colombie-Britannique et au Québec, d'environ les deux tiers en Ontario, d'à peu près la même ampleur dans les Provinces de l'Atlantique, et beaucoup plus faible dans les

Tableau I-1
Comparaison du comportement cyclique de la production dans les industries de biens par province

(pourcentage de variation en PIB réel au coût des facteurs en prix constants de 1986)				
sept trimestres après le sommet	81T2-90T1	81T2-90T1	90T1-91T4	91T4-90T1
Atlantique	-3,6	-3,3	-0,8	-0,3
T.-N.	-6,5	-1,6	-5,4	8,2
I.-P.-É.	—	-1,7	9,7	5,9
N.-É.	-6,8	-3,6	-1,7	-4,4
N.-B.	-4,1	-5,6	3,1	-4,9
Québec	-12,6	-6,1	-10,9	-4,0
Ontario	-15,4	-10,9	-9,8	-4,0
Prairies	-4,2	-0,8	-4,2	0,6
Manitoba	-12,1	-8,9	-12,1	-5,0
Sask.	—	-0,6	9,5	2,6
Alberta	-5,7	—	-5,7	1,3
C.-B.	-20,0	-9,3	-13,7	-6,5
Canada	-10,4	-6,4	-8,2	-1,5

Source : Conference Board du Canada et Statistique Canada.

production du secteur des services avait augmenté de 1,9 %, à comparer à 4,0 % au début des années 1980.

² L'OCDE définit la production potentielle comme le niveau de production déterminé par l'efficacité tendancielle du travail, le stock réel de capital et l'emploi potentiel, qui est la population active moins le chômage correspondant au taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS). Voir R. Torres et J.P. Martin, Mesure de la production potentielle dans les sept grands pays de l'OCDE, *Revue économique de l'OCDE*, n° 14, printemps 1990. Le CCMTTP a préparé une série de tableaux fondés sur les estimations de l'OCDE pour la période 1960-1993 pour les sept principaux pays de l'OCDE sur la production réelle et potentielle totale de l'économie et sur le ratio de la production réelle par rapport à la production potentielle. Ces tableaux sont disponibles sur demande.

La reprise courante beaucoup plus faible que celle qui a suivi la récession de 1981-1982 se reflète à la fois dans le secteur des biens et celui des services, bien que la faiblesse relative soit plus marquée dans le secteur des biens. Quatre trimestres après le creux du premier trimestre de 1991, la production du secteur des biens n'avait augmenté que de 0,6 %. Par contraste, quatre trimestres après le creux du quatrième trimestre de 1982, la production du secteur des biens avait augmenté de 8,7 %. De même, quatre trimestres après le creux du début des années 1990, la

la récession de 1981-1982.

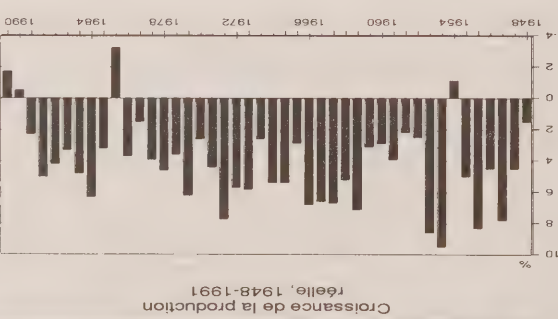
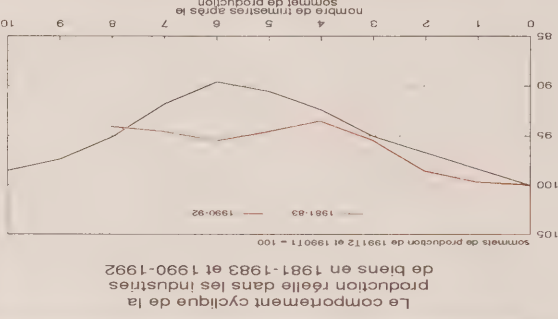
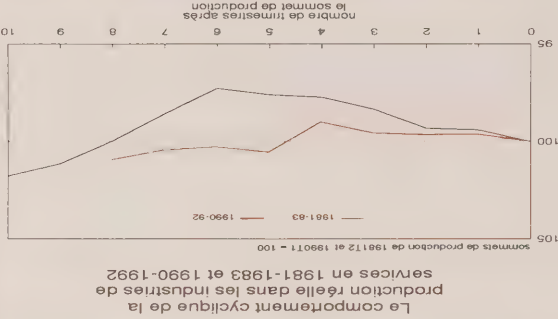
Les reculs de la production du secteur des services ont été beaucoup plus faibles que ceux du secteur des biens au cours des deux récessions. Encore une fois, dans le sens du niveau bien moins élevé de gravité de la récession de 1990-1991, la production du secteur des services a chuté de 1,0 % entre le sommet et le creux, à comparer à 2,7 % pendant la récession de 1981-1982.

Conformément aux tendances d'ensemble, le secteur des biens a subi une perte de production plus considérable pendant la récession de 1981-1982 que pendant celle de 1990-1991. La production du secteur des biens a chuté de 10,4 % entre le sommet et le creux pendant la récession de 1981-1982, contre 6,4 % entre le sommet et le creux de la récession de 1990-1991.

La récession et la faible reprise du début des années 1990 ont fait que les deux années, 1990 et 1991, prises ensemble, représentent la plus faible période biennale d'activité économique depuis la crise. La variation moyenne annuelle de la production réelle pour 1990 et 1991 a été de -1,1 % (-0,5 % en 1990 et -1,7 % en 1991).

À noter que la sous-utilisation de la capacité de production coûte très cher à la société. Le PIB nominal en 1992 sera voisin de 700 milliards de dollars. Si la capacité de production de l'économie était exploitée à fond, comme elle l'a été en 1988 et 1989, la production en 1992 serait de près de 70 milliards de dollars de plus, ce qui est considérable.

La récession en 1992 serait de près de 70 milliards de dollars de plus, ce qui est considérable. Le PIB nominal en 1992 sera voisin de 700 milliards de dollars. Si la capacité de production de l'économie était exploitée à fond, comme elle l'a été en 1988 et 1989, la production en 1992 serait de près de 70 milliards de dollars de plus, ce qui est considérable.



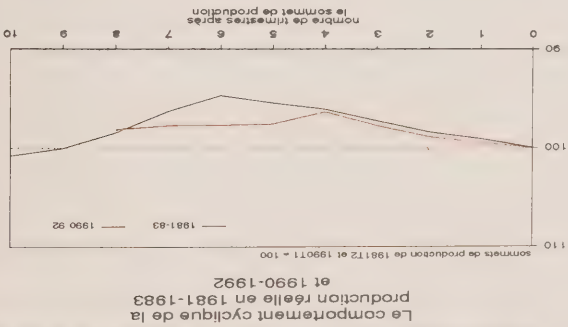
Comparaison des tendances de la production au cours des récessions de 1981-1983 et de 1990-1992

La comparaison du cycle économique du début des années 1990 avec celui du début des années 1980 fait ressortir deux différences essentielles. Tout d'abord, la récession de 1990-1991 a été à la fois plus courte et moins grave que celle de 1981-1982. Ensuite, la reprise qui a suivi la récession a été beaucoup plus faible dans les années 1990. Cette section présente une comparaison détaillée des tendances de la production au triple niveau global, sectoriel et régional entre les deux périodes. Dans la deuxième section, nous examinerons les différences des tendances du marché du travail d'une période à l'autre, tandis que dans la troisième, nous analyserons les différences des tendances de la productivité.

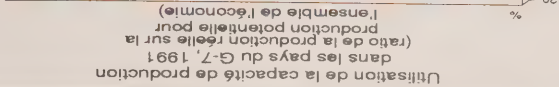
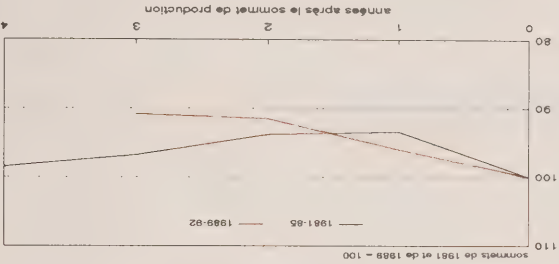
Selon le critère strict des tendances de la production réelle, la récession de 1990-1991 a pris fin au deuxième trimestre de 1991, avec un net rebondissement de la production réelle. La production avait chuté de 3,6 % sur quatre trimestres. À comparer avec la récession de 1981-1982, celle de 1990-1991 a été à la fois plus courte (quatre trimestres plutôt que six), moins grave dans l'ensemble (-3,6 % contre -5,3 %), et moins prononcée au cours des quatre premiers trimestres du repli (-3,6 % contre -3,9 %).

Bien que la récession de 1990-1991 ait été plus courte et moins prononcée que celle de 1981-1982, la reprise a été beaucoup plus faible. Au cours des quatre premiers trimestres de reprise après la récession de 1981-1982, la production a avancé de 6,5 %, dépassant le sommet de production d'avant la récession. Par contraste, au cours des quatre premiers trimestres de reprise après la récession de 1990-1991, la production était toujours à 1,9 % en deçà du sommet d'avant la récession. Par contraste, quatre trimestres après le creux de production de la récession de 1981-1982, la production était à 0,8 % au-dessus du sommet d'avant la récession, même si la production a chuté davantage pendant cette récession. De fait, on pourrait penser que la reprise non soutenue du deuxième trimestre de 1991 ne représentait pas un changement fondamental de l'orientation d'ensemble de l'économie, et considérer que toute la période écoulée depuis le premier trimestre de 1990 constitue une seule récession.

Un élément clé de la performance d'une économie est sa capacité de réaliser son niveau potentiel de production. La reprise ayant été plus faible, la sous-utilisation de la capacité de production de l'économie canadienne a été beaucoup plus prononcée au début des années 1990 qu'après la récession de 1981-1982. D'après les estimations de OCDE² sur la production potentielle, l'économie canadienne, en 1991, deux ans après le sommet de production de



Le comportement cyclique de la capacité de production en 1981-1985 et 1989-1992



Source: OCDE

1 Conjoncture économique générale

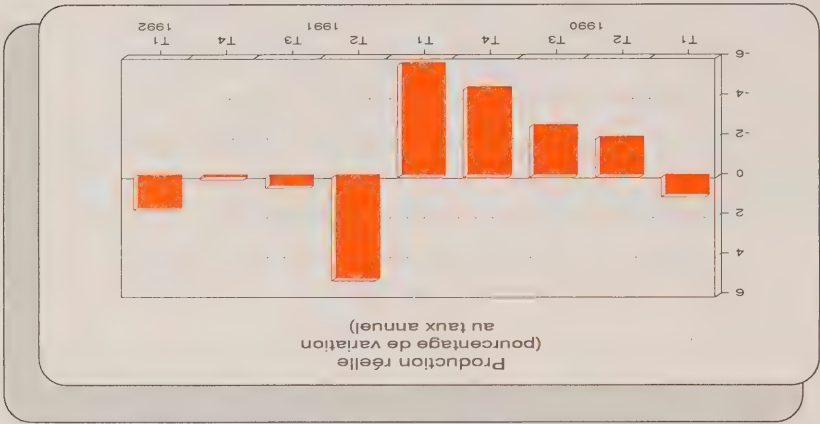
Synopsis

La caractéristique clé de la position cyclique actuelle de l'économie canadienne est la faiblesse de la reprise. Selon la définition la plus répandue, une récession correspond à deux trimestres consécutifs de diminution de la production réelle. Selon ce critère, la récession a pris fin au deuxième trimestre de 1991 lorsque la production réelle a connu un vigoureux rebondissement de 5,2 %.¹ Depuis lors, l'activité économique a été très faible. La production réelle n'a progressé que de 0,5 % au troisième trimestre de 1991, est restée à peu près inchangée au quatrième trimestre, et a augmenté de 1,7 % au premier trimestre de 1992. Certains analystes font valoir qu'il faut voir dans la très faible activité économique depuis le deuxième trimestre de 1991 une continuation de la récession qui s'est amorcée au deuxième trimestre de 1990. Dans cette perspective, le rebondissement du deuxième trimestre de 1991 ne représentait pas un revirement fondamental de l'activité économique qui aurait transformé la chute de production en augmentation. De fait, Statistique Canada n'a pas officiellement déclaré la fin de la récession.

La faiblesse de l'activité économique depuis 1990 est liée à plusieurs facteurs, dont :

- la persistance d'un écart marqué entre les taux d'intérêt nominaux et l'inflation. Le taux préférentiel, en chiffres réels, a été en moyenne de 4,3 % en 1991, ce qui est nettement supérieur à celui des reprises antérieures. Avec le repli considérable de l'inflation au premier trimestre de 1992, les taux d'intérêt réels ont effectivement augmenté, malgré la chute des taux nominaux. Le taux préférentiel réel moyen a été de 6,0 % au premier trimestre;
- les faibles niveaux de confiance des consommateurs. L'indice des attitudes des consommateurs du Conference Board du Canada révèle que la confiance des consommateurs est demeurée faible en 1991 et a même chuté dans la deuxième moitié de l'année, conséquence surtout de la faiblesse du marché du travail;
- la diminution des revenus réels. Le revenu personnel disponible réel a diminué de 2,6 % en 1991, soit le plus fort recul annuel depuis la fin de la guerre;
- la tiédeur de la reprise aux États-Unis. La production réelle a diminué de 0,7 % aux États-Unis en 1991 et n'a progressé qu'à un taux annuel de 1,4 % dans la deuxième moitié de l'année;

- les niveaux élevés d'endettement des consommateurs. Le ratio combiné de dette hypothécaire et de crédit à la consommation sur le revenu personnel disponible en 1991 a atteint un sommet inégalé depuis 30 ans;
- la faiblesse des bénéfices des entreprises. Les bénéfices avant impôt des entreprises, en pourcentage du PIB, en 1991, en étaient à leur plus faible niveau (4,7 %) depuis les années 1930. Cela a eu un effet négatif sur l'investissement des entreprises.



¹ À moins d'indication contraire, tous les taux de croissance et niveaux des catégories de dépenses, par trimestre, correspondent à des estimations désaisonnalisées en dollars constants (1986), aux taux annuels.

d'autres secteurs. Un tel développement contribuerait significativement à la réussite de la restructuration économique au Canada.

Relevé des prévisions pour l'économie canadienne

Le relevé des prévisions de la production, du marché du travail et de la productivité établi par des prévisionnistes à l'aide de modèles mis au point par les secteurs public et privé au

Canada, présente un point de vue «consensus» fondé sur des prévisions moyennes, et illustre la fourchette des prévisions. Dans les années 1990, la croissance de la production devrait être considérablement inférieure à celle que l'on a constatée dans les années 1980, et ce principalement du fait d'un ralentissement de la croissance de la productivité. On s'attend également à une diminution de la croissance de la population active, en raison d'un accroissement très inférieur du taux d'activité. Au cours des années 1990, le taux de chômage moyen devrait être supérieur à celui des années 1980.

Conjoncture économique générale

La caractéristique clé de la position cyclique actuelle de l'économie canadienne est la faiblesse de la reprise. Entre le creux du premier trimestre de 1991 et le premier trimestre de 1992, la production réelle n'a progressé que de 1,9 %. Cette situation est liée à plusieurs facteurs, notamment la persistance d'un écart marqué entre les taux d'intérêt nominaux et l'inflation, les faibles niveaux de confiance des consommateurs, la diminution des revenus réels, la tiédeur de la reprise aux États-Unis, les niveaux élevés d'endettement des consommateurs, et la faiblesse des bénéfices des entreprises. La comparaison du cycle économique du début des années 1990 avec celui du début des années 1980 fait ressortir deux différences essentielles. Tout d'abord, la récession de 1990-1991 a été à la fois plus courte et moins grave que celle de 1981-1982. Ensuite, la reprise qui a suivi la récession a été beaucoup plus faible dans les années 1990. La reprise ayant été plus faible, la sous-utilisation de la capacité de production de l'économie canadienne a été beaucoup plus prononcée au début des années 1990 qu'après la récession de 1981-1982. Les estimations de la production réelle de l'OCDE révèlent qu'en 1991, deux ans après le sommet de production, l'économie canadienne fonctionnait à 8,5 % en deçà de sa capacité. Lors de la phase comparable du cycle au début des années 1980, l'économie fonctionnait à 5,9 % en deçà du potentiel. Le Canada accusait l'écart de production le plus marqué parmi le G-7 l'an dernier.

Conjoncture du marché du travail

Le chômage peut se répartir en composantes « faiblesse de la demande » et « structurel/frictionnel ». La première reflète une pénurie fondamentale d'emplois, alors que la seconde est imputable à l'inadéquation du marché du travail. L'importance relative des deux genres de chômage varie avec le cycle. D'après les estimations des emplois vacants publiées par le CCMTP, en 1991, une pénurie fondamentale d'emplois expliquait 78 % du chômage, et l'inadéquation 22 %. Par contraste, en 1989, année où le chômage était plus faible, la pénurie fondamentale d'emplois comptait pour 36 % du chômage total et l'inadéquation pour 64 % également. La dégradation des conditions du marché du travail pendant le recul actuel, comme celle de la production, ont été moins nettes, mais plus prolongées, qu'en 1981-1982. L'emploi a continué de fléchir, et le chômage d'augmenter, depuis le creux de production du premier trimestre de 1991 en raison de

la faiblesse de la reprise de la production. En revanche, l'emploi a repris et le chômage a diminué après le creux de la récession de 1981-1982.

Tendances de la productivité et de la compétitivité

La croissance de la productivité globale du travail au cours des deux dernières années a été extrêmement piètre, le niveau de production par travailleur étant de 1,1 % plus faible en 1991 qu'en 1989. Cette situation traduisait la faiblesse de l'activité économique. Une vigoureuse croissance de la production débouche sur de bons gains de productivité grâce à une meilleure rentabilisation des frais généraux de main-d'œuvre et à l'augmentation des rendements. Une demande faible a l'effet contraire.

La production par heure dans le secteur manufacturier canadien n'a progressé que de 0,8 % en 1991, à comparer à 1,3 % en 1990 et à un taux annuel moyen d'augmentation de 1,7 % au cours de la période 1981-1989. Depuis 1985, la croissance de la production par heure dans les industries manufacturières n'a été que de 0,4 % par an, en moyenne, soit le taux d'augmentation de loin le plus faible du G-7.

Article de fond : Le rôle des initiatives sectorielles dans la restructuring économique

Cet article de fond constitue un examen exhaustif des initiatives sectorielles au Canada. La conclusion globale est que l'expérience a été très positive pour le patronat et les syndicats. À l'encontre de l'expérience générale en milieu de travail et au palier de l'ensemble de l'activité économique où le patronat et les syndicats sont souvent à court-circuités sur des questions données, le palier sectoriel a été témoin de formes nouvelles et efficaces de prise de décision conjointe.

C'est peut-être parce que les initiatives sectorielles sont principalement axées sur les questions de marché de travail. La formation et l'adaptation peuvent être un jeu à somme positive pour les deux parties. Quoi qu'il en soit, le patronat, les syndicats et le gouvernement s'entendent pour dire que l'élaboration de modèles d'adaptation à un marché en expansion et à un marché en contraction par le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie et le Conseil sectoriel de formation professionnelle devraient se propager à

Table des matières

Sommaire	5
----------	---

1 Conjoncture économique générale	7
-----------------------------------	---

2 Conjoncture du marché du travail	13
------------------------------------	----

3 Tendances de la productivité et de la compétitivité	23
---	----

4 Article de fond: Le rôle des initiatives sectorielles dans la restructuration économique	26
---	----

Relevé des prévisions pour l'économie canadienne	39
--	----

Le Centre canadien du marché du travail et de la productivité est une institution nationale qui a pour mission de faciliter la consultation directe entre les mondes des affaires et du travail sur les questions d'un vaste intérêt économique et social. En outre, le Centre mène des activités destinées à améliorer le fonctionnement des marchés du travail du Canada et à soutenir les efforts communs du patronat et des syndicats en matière d'amélioration de la productivité.

La Revue canadienne du marché du travail et de la productivité s'inscrit dans le cadre du programme de publications du Centre. Elle vise à présenter une analyse détaillée et complète de la conjoncture du marché du travail et de la productivité. Les vues exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Conseil d'administration du Centre.

À moins d'indication contraire, les sources des données des graphiques de cette publication sont Statistique Canada, l'OCDE et le Bureau of Labour Statistics. Le CLMPC encourage la reproduction de cette publication. Toutefois, il est interdit de reproduire quelque extrait de cette publication sans sa permission écrite.

Rédaction :

6^e étage
66, rue Slater
Ottawa (Ontario)
K1P 5H1

Téléphone : (613) 234-0505 Télécopieur : (613) 234-2482

Rédacteur : Andrew Sharpe

Adresser toute demande de permission et toute demande de renseignements supplémentaires à Ellen Wathen, directrice des Communications.

ISSN 0838-1410



Imprimé et relié au Canada

Toutes les publications du CCMTP sont imprimées sur papier recyclé et sont recyclables.

Revue trimestrielle
du marché du travail
de la productivité

publié par:
Centre canadien du marché du travail et de la productivité
66, rue Slater, 6^e étage, Ottawa (Ontario), K1P 5H1


1992, No. 1 - 2

Revue trimestrielle

du marché du travail & de la productivité

Canadian Labour Market and Productivity Centre
Centre canadien du marché du travail et de la Productivité
6 - 66 rue Slater Street, Ottawa, Canada K1P 5H1



MAIL  POSTE

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes

Postage paid
LettreMail
Poste-lettre

F3055
OTTAWA